

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is an author's version which may differ from the publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/45681>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

De boel bij elkaar houden.

Essays naar aanleiding van het Festival der Bestuurskunde 3.0

Redactie:

Dr. D. Huitema

Dr. [S. Meijerink](#)

Drs. J.P. Ragetlie

Drs. B.F. Steur

Inhoudsopgave

Pagina

Voorwoord
Mark van Twist

Sociaal kapitaal. Waarom de boel bij elkaar houden nodig is
Dave Huitema, Sander Meijerink, Jasper Ragetlie, Boudewijn Steur

Vanuit waarden werken aan vertrouwen
Jan Peter Balkenende

Sociale binding in samenleving, politiek, bestuur
Job Cohen

‘Een moeder die in contact staat met haar dochter: dat is óók sociale cohesie’
Interview met Anthony Giddens door Yoeri Albrecht

Is dit niet het einde der bestuurskunde?
Henk Wesseling en Stavros Zouridis

De boel bij elkaar houden, hoezo?
Nico Nelissen

De weerbare samenleving
Maarten Hajer

Het nieuwe paradigma van de staat
Frank Ankersmit

De slimme overheid
Erik Gerritsen

Vertrouwen en democratie
Frank Hendriks

Burgerparticipatie en politieke betrokkenheid
Dave Huitema en Ron Lavrijsen

De diagnose van burgerparticipatie op lokaal niveau
Boudewijn Steur en Auke van der Goot

Sporen naar een nieuwe Bijlmer
Lourens Burgers

De groeiende kloof tussen bevolkingsgroepen
Leon Wecke

Verplichte inburgering voor alle etnische minderheden
Jeanine Klaver en Arend Odé

De interreligieuze dialoog
Martinus Muskens

Personalia

Dankwoord

Voorwoord

Op 16 februari 2006 organiseerde de Vereniging voor Bestuurskunde voor het derde opeenvolgende jaar het Festival der Bestuurskunde. Dit jaar stond het Festival in het teken van de boel bij elkaar houden, naar de uitspraak van Joop den Uyl. Sinds de moord op Pim Fortuyn en Theo van Gogh is de afname van sociale binding en gedeelde normen en waarden in de Nederlandse samenleving erkend als een belangrijk vraagstuk. Er is sprake van een afnemende betrokkenheid van mensen bij elkaar (sociaal vertrouwen) en bij hun democratische instituties (politiek vertrouwen). Op het Festival lag de vraag voor hoe je op dit proces in politiek-bestuurlijke zin zou kunnen of moeten reageren. We staan immers een op elkaar betrokken samenleving voor – maar hoe moeten we dat bereiken?

De Vereniging voor Bestuurskunde (VB) heeft zich de afgelopen jaren tot een beroepsvereniging van betekenis ontwikkeld. De VB biedt een platform aan vele professionals die werkzaam zijn in en rond het openbaar bestuur en die door het verbinden van hun kennis en ervaring willen bijdragen aan de kwaliteit van de organisatie en het functioneren van dat openbaar bestuur.

Met trots kan ik u in dit woord vooraf vertellen, dat het Festival een fysieke weerslag heeft gekregen in de bundel “De boel bij elkaar houden. Essays naar aanleiding van het Festival der Bestuurskunde 3.0”. In deze bundel zijn onder meer de toespraken van minister-president Jan Peter Balkenende en burgemeester Job Cohen opgenomen, maar ook een interview met Anthony Giddens dat naar aanleiding van het Festival werd afgenomen.

De artikelen in deze bundel zijn niet alleen interessant voor hen die op 16 februari jl. op het Festival aanwezig waren, maar zijn ook zeer lezenswaardig voor andere geïnteresseerden in het openbaar bestuur. Ik wens u veel leesplezier en ik hoop u de komende jaren te treffen op de volgende Festivals der Bestuurskunde.

Mark van Twist
Voorzitter Vereniging voor Bestuurskunde

Sociaal kapitaal. Waarom de boel bij elkaar houden nodig is

Dave Huitema, Sander Meijerink, Jasper Ragetlie en Boudewijn Steur

‘De mens mag dan voor tachtig procent voldoen aan het neoklassieke profiel van de rationeel calculerende burger, maar zijn gedrag blijft voor twintig procent eigenmachtig en in economische termen irrationeel. Waarom rennen mensen een brandend huis binnen om een ander te redden? Waarom zijn ze bereid te sterven voor een beginsel?’¹

Francis Fukuyama riep in de jaren negentig de wereldwijde consensus uit over het feit dat de kapitalistische democratie de beste samenlevingsvorm is. Het failliet van het communisme was overduidelijk en sindsdien is de neoliberale ideologie dominant.

In het neoliberalisme wordt de interactie tussen de leden van een samenleving geduid aan de hand van het marktmodel. De samenleving wordt gezien als opgebouwd uit autonome individuen, die zelfstandig hun eigenbelang overdenken en definiëren en vervolgens op zoek gaan naar ruilmogelijkheden met anderen. Daarbij zullen ze uit zijn op de best mogelijke ‘deal’, dat wil zeggen dat ze maximale behoeftebevrediging tegen minimale kosten nastreven. Ze zijn in staat om de diverse keuzen die hen worden aangeboden goed tegen elkaar af te wegen omdat ze beschikken over perfecte informatie over de beschikbare keuzeopties. De aanbieders van die opties concurreren met elkaar en proberen zoveel mogelijk klanten te trekken, dan wel die klanten te trekken die hen een goede winst garanderen.

Het neoliberale model doet ook in de bestuurskunde en in het openbaar bestuur opgeld. In de bestuurskunde – met name in de zogenaamde public choice benadering – wordt beleidsvorming steeds vaker geanalyseerd en verklaard op basis van het neoliberale marktmodel. De bij de beleidsvorming betrokkenen zijn in dergelijke modellen vooral uit op het behalen van weer een promotie of het vergroten van het aantal ondergeschikten dat voor hen werkt. De zogenaamde liberale stroming in het denken over de werking van de democratie, waarbij elites concurreren om de strijd van de kiezer die vervolgens passief dient te blijven, is onverminderd populair. In het openbaar bestuur uit de dominantie van het neoliberale model zich in discussies over het privatiseren van overheidstaken, zoals in het openbaar vervoer, de elektriciteitssector en in de zorgsector. De Nederlander krijgt als afnemer van producten en diensten die vroeger alleen door de overheid werden verstrekt steeds meer keuzemogelijkheden.

De gemeenschap

Het interessante is dat economen en bestuurskundigen er in toenemende mate achterkomen dat het neoliberale model het gedrag van leden van de samenleving niet volledig kan verklaren. In de economie is in toenemende mate aandacht voor het

¹ A. Brouwer, ‘De reuzenzwaai. Interview met Francis Fukuyama’, *De Groene Amsterdammer*, 1 November 1995.

probleem van de imperfecte informatie en de daar aan gerelateerde ‘transactiekosten’ die de werking van de markt sterk beïnvloeden en bepalen².

Interessanter is dat Fukuyama’s eerste boek na het uitroepen van de triomf van de neoliberale ideologie het thema ‘vertrouwen’ en het belang daarvan voor het functioneren van de economie betrof³. In het interview met hem waaruit wij citeerden schat hij het aandeel van menselijk gedrag dat met het neoliberale model verklaard kan worden op 80 procent, de overige 20 procent wordt door ‘passies’ verklaard als trots, schaamte, verontwaardiging, religieuze gevoelens en overwegingen van rechtvaardigheid. Die 20 procent lijkt een lage schatting, mede omdat Fukuyama stelt dat de vrije markt niet kan functioneren zonder deze drijfveren. “[N]iet de marktwerking bepaalt de cultuur”, zo stelt hij, “maar de traditionele cultuur van een land bepaalt hoe de markt er functioneert”⁴.

In de bestuurskunde verzet onder andere Deborah Stone zich tegen het marktdenken als verklaring voor het gedrag van bestuurders⁵. Zij poneert het model van de ‘polis’ tegenover dat van de markt. In dat model staat niet het individu maar de *gemeenschap* centraal. De gemeenschap, met haar gewoonten en gebruiken, heeft een belangrijk effect op de wensen en doelen van het individu. Hoewel er sprake kan zijn van concurrentie tussen de leden van de gemeenschap, ontstaat er op diverse wijzen ook samenwerking. Dit kan omdat de leden van de gemeenschap niet alleen aan individuele behoeftebevrediging denken, maar ook een zekere loyaliteit ten opzichte van anderen voelen en affectie hebben met het algemene belang.

De gemeenschap is in Stone’s optiek zeker niet conflictvrij, maar het gaat daarbij niet om conflicten tussen uiteenlopende eigenbelangen, het gaat eerder om het conflict tussen het eigenbelang en het algemene belang. Stone sluit aan bij de zogenaamde ‘republikeinse’ traditie in het denken over de werking van de democratie. In deze traditie, tegenwoordig vooral behartigd door denkers als Habermas en Barber, is de werking van de ‘publieke sfeer’ cruciaal⁶. De publieke sfeer is de plaats waar burgers met elkaar discussiëren, ideeën beproeven en belangen wegen. Het gaat deze auteurs niet om het negeren van conflicten, wel om het ontwikkelen van effectieve manieren om met die conflicten om te gaan. Met name Habermas heeft z’n zorgen uitgesproken over wat hij noemt de kolonisering van deze sfeer door het commerciële denken en de onoprechtheid die aan de markt eigen is.

² Zie bijvoorbeeld O. Williamson, *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*, New York, 1985.

³ F. Fukuyama, *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*, New York, 1995.

⁴ Zie voetnoot 2

⁵ D. Stone, *Policy paradox. The art of political decision making*, New York, 1996 (tweede editie).

⁶ B. Barber, *Strong Democracy. Participatory politics for a new age*, Berkeley, 1984.

Sociaal kapitaal: Robert Putnam

De aandacht voor de rol van de gemeenschap is wellicht nog wel het sterkst toegenomen door het werk van Putnam⁷. Putnam concludeert op basis van uitvoerig longitudinaal onderzoek in Italië dat de aanwezigheid van het zogenaamde 'sociaal kapitaal' de belangrijkste verklarende factor is voor het prestatieniveau van het regionale bestuur en de regionale economie. In Putnam's definitie heeft sociaal kapitaal betrekking op de aanwezigheid van maatschappelijke netwerken, normen van reciprociteit en de mate van vertrouwen tussen burgers.

De belangrijkste component van sociaal kapitaal is volgens Putnam vertrouwen tussen burgers onderling. Dat vertrouwen maakt samenwerking mogelijk omdat men erop kan rekenen dat gunsten bewezen aan een ander in de toekomst terug bewezen worden. Vertrouwen maakt het dus mogelijk om problemen van collectieve actie te voorkomen. Omdat vele handen het werk licht maken, kan de gemeenschap ook grotere uitdagingen aan en weet men stabielere instituties te ontwikkelen. De dynamiek daarachter is ten dele dat men door samenwerking leert dat men op elkaar kan vertrouwen en dus steeds grotere gezamenlijke risico's kan nemen. Een ander deel van de dynamiek is gelegen in het groeien van het aantal samenwerkingsverbanden. In deze samenwerkingsverbanden komt men elkaar steeds tegen. Het willen behouden van een positieve reputatie wordt daarin belangrijker, dus de mogelijkheid om via sociale druk potentieel deviant gedrag de kop in te drukken ook. Reputaties worden ook tot selectiemechanisme bij het bepalen van het al dan niet aangaan van de samenwerking.

Uit Putnam's analyse valt een aantal voor de bestuurskundige zeer relevante overwegingen af te leiden. Zijn conclusie is dat een grote hoeveelheid sociaal kapitaal effectief bestuur mogelijk maakt. Dit heeft verschillende redenen, onder andere de hogere publieke moraal, de effectievere sociale controle, en een veel sterker ontwikkelde collectieve meningsvorming die overheidsbeleid een zekere legitimiteit geeft. Daarnaast valt uit Putnam's analyse af te leiden dat het ontstaan van sociaal kapitaal een traag proces is, dat bovendien sterk door historische omstandigheden bepaald wordt (zo was in Italië de republikeinse staatsvorm gunstiger voor de ontwikkeling van sociaal kapitaal dan de monarchie). Empirisch valt echter waar te nemen dat sociaal kapitaal vooral ontstaat door interacties die zich buiten de sfeer van het openbaar bestuur en de markt voordoen (sportverenigingen, gezelligheidsverenigingen, etc.). Dit omdat sociaal kapitaal een collectief goed is, waarin marktpartijen en overheden zullen onderinvesteren omdat het voor hun directe taakvervulling niet nuttig is.

Putnam zet zich af tegen een beroep op een algemene ethiek of een organische visie op de samenleving bij het verklaren van het ontstaan van sociaal kapitaal. Het gaat eerder om simpele reciprociteit, dat wil zeggen het uitruilen van diensten en gunsten. Door lang genoeg met elkaar te ruilen ontstaan bepaalde normen en verwachtingen over wat redelijk is in dit opzicht en ontstaat ook een beeld van de betrouwbaarheid van betrokkenen dat zich vertaalt in een reputatie. Het behouden van een goede reputatie en zodoende het

⁷ Putnam, R., *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton NJ (Princeton University Press), 1993.

voorkomen van uitstoting uit een bepaalde gemeenschap blijken krachtige overwegingen te zijn bij de verklaring van coöperatief gedrag.

Zelfs in gevallen waarin twee partijen elkaar niet direct kennen, maar waarin ze wel gemeenschappelijke bekenden hebben, kan informatie over reputaties worden gecommuniceerd. Netwerken met zogenaamde losse koppelingen spelen daarbij een rol. Dergelijke netwerken wijken af van bijvoorbeeld families – zij overstijgen juist de schaal van de familie, de beroepsgroep, klasse, etc. Losjes gekoppelde netwerken maken het mogelijk om dwars door de gemeenschap heen ‘via-via’ achter de reputatie van mogelijke samenwerkingspartners te komen, waarbij de mening van gezamenlijke kennissen belangrijk is. Een neiging om uitsluitend om te gaan met familieleden is in die zin dus slecht voor de ontwikkeling van het sociale kapitaal.

Putnam analyseert de interactie tussen burgers en politici in regio's met uiteenlopende niveaus van sociaal kapitaal. Hij stelt dat onduidelijk is of een bepaald gedrag van burgers nou een bepaald gedrag van bestuurders verklaart of omgekeerd. Wel is duidelijk dat de mate van burgerparticipatie in het bestuur niet eens zo sterk verschilt tussen regio's met uiteenlopende hoeveelheden sociaal kapitaal. Wel is er sterke variatie in de aard van de interactie bestuur-burger. In regio's met een lage mate van sociaal kapitaal is de overheid in feite belangrijker voor het realiseren van collectieve goederen. Vanwege het ontbreken van een sterk gemeenschapsbesef worden politici en bestuur vooral aangesproken op de realisatie van particuliere belangen. Hieruit ontstaat een patroon van cliëntelisme. De band tussen kiezer en gekozene is erg direct, maar beide partijen gebruiken de band voor eigenbelang. Juist daarom ontbreekt het aan legitimiteit van overheidsbesluiten en is het al snel gelegitimeerd deze te ontduiken, waardoor het gezamenlijke vertrouwen nog weer sterker daalt. In regio's met een groot sociaal kapitaal is de publieke meningsvorming sterk, kiest men politici die redeneren in het publieke belang, en conformeren burgers zich aan overheidsbesluiten. Interessant is dat in regio's met een groot sociaal kapitaal de zorg over ongelijkheid in de samenleving het sterkst ontwikkeld is.

De relevantie van deze discussie voor Nederland en Europa

In Nederland hebben we moeite de boel bij elkaar te houden. Dat manifesteert zich in veel verschillende gedaanten. In de feiten, het intellectuele klimaat en de brede zorg onder de bevolking.

Bij de harde cijfers kan gewezen worden op de maatschappelijke en politieke betrokkenheid in Nederland. In de *Sociale staat van Nederland 2005* van het Sociaal en Cultureel Planbureau werd de verdere daling in vrijwilligerswerk en mantelzorg bevestigd.⁸ Niet voor niets werd ‘meedoen’ een van de kernbegrippen uit het regeerakkoord van het kabinet Balkenende II. Ook de politieke betrokkenheid van burgers is tanende. Dit is het duidelijkst waarneembaar in opkomstcijfers bij de landelijke, provinciale en regionale verkiezingen. In de afgelopen drie decennia is deze

⁸ Sociaal en cultureel planbureau, *Sociale staat van Nederland 2005*, Den Haag, 2005.

gestaag teruggelopen, hoewel er bij de verkiezingen in 2002 en 2003 een lichte stijging waarneembaar was.

Ook bij intellectuelen in Nederland weerklinkt de zorg om het uiteenvallen van de samenleving en de verharding van de onderlinge verhoudingen tussen mensen. Een voorbeeld daarvan is het normen- en waardendebat van minister-president Balkenende. Een ander markant voorbeeld is het verschijnen van een aantal pamfletten over het sociale klimaat in Nederland.⁹ Ook de polemieken die deze pamfletten vervolgens ontlokten. Een andere vorm waarin deze zorg naar voren komt, is de nummer 1-hit van Baas B en Lange Frans. Daarin zongen zij: “Kom uit het land met de meeste culturen per vierkante meter/Maar men is bang om bij de burens te gaan eten/En integratie is een schitterend woord/Maar shit is fucking bitter wanneer niemand het hoort...Kom uit het land wat tikt als een tijdbom”. Het is geen toeval dat veel mensen zich herkennen in de tekst en daarom het nummer zijn gaan kopen.

Een heel ander, maar zeer concreet onderdeel van het proces van desintegratie van de samenleving is de polarisatie tussen bevolkingsgroepen, radicalisering en terreurdreiging. De aanslag op Theo van Gogh bracht een schokgolf teweeg in Nederland. Op een verschrikkelijke manier is Nederland geconfronteerd met de gewelddadige, radicale Islam. Op het eerste gezicht goed ingeburgerde, aardige jonge mannen zijn bereid om zichzelf op te blazen om zo zoveel mogelijk medeburgers die ze niet kennen te doden. Hoe komen jonge mannen zover om dit te doen? En hoe dit te voorkomen? Deze verbijsterende vernietigingsdrang is moeilijk te verklaren, moeilijk te doorgronden.

Wat zijn de oorzaken voor de ontbinding van de samenleving? Hoewel daar veel over te zeggen valt, kunnen een aantal grootheden worden genoemd die bepalend zijn geweest. Misschien kan de veelheid aan factoren nog wel het eenvoudigst gevat worden onder de brede term ‘moderniteit’. In de eerste plaats kan gewezen worden op de individualisering – de groeiende autonomie van het individu ten opzichte van zijn omgeving. Volgens het SCP is dit de belangrijkste maatschappelijke ontwikkeling van de afgelopen drie decennia.¹⁰ De individualisering heeft, ondanks al haar zegeningen, de gemeenschap als sociaal homogene groep ondermijnd. In de tweede plaats kan gewezen worden op de ontzuiling, die een einde heeft gemaakt aan de relatief homogene groepen in de Nederlandse samenleving. Er zijn geen duidelijk aanwijsbare andere structuren voor de verzuilde structuren in de plaats gekomen. In de derde plaats kan de toegenomen mobiliteit en de informatisering genoemd worden. Als gevolg daarvan zijn mensen voor sociale contacten en werk niet langer gebonden aan hun woonplaats. In de vierde plaats kan op de internationalisering – als breed begrip – gewezen worden. De internationalisering en de daarmee gepaard gaande verplaatsing van de macht hebben geleid tot een grotere onzekerheid bij mensen. De Duitse socioloog Zygmunt Bauman wees daarbij op de paradox tussen de enorm toegenomen (individuele) vrijheid en de gelijktijdig bestaande overtuiging dat individuen een minimale invloed hebben op

⁹ G. Mak, *Gedoemd tot kwetsbaarheid*, Amsterdam, 2005 en G. Mak, *Nagekomen flessenpost*, Amsterdam, 2005; zie ook Th. Rosenboom, *Denkend aan Holland*, Amsterdam, 2005.

¹⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Sociaal en cultureel rapport 1998. 25 jaar sociale verandering*, Rijswijk, 1998.

maatschappelijke ontwikkelingen. Tenslotte willen wij hier wijzen op de problemen rond de culturele diversiteit in Nederland; hoe moeilijk is het immers een samenleving te vormen, samen burgers te zijn met mensen die een ander verleden hebben en een andere taal spreken? Robert Putnam ontdekte in zijn onderzoek naar sociaal kapitaal dat sociaal kapitaal afneemt bij toename van de diversiteit in een stad.

Gelet op het voorgaande is het niet vreemd dat het thema ‘de boel bij elkaar houden’ ook op Europees niveau de nodige aandacht geniet. Het Britse voorzitterschap van de Europese Unie, dat liep van 1 juli tot 31 december 2005, heeft veel aandacht besteed aan de wijze waarop sociale cohesie in de samenleving hersteld kan worden, het *sustainable community*-programma.¹¹ De noodzaak hiervoor bleek wederom bij de rellen tussen verschillende bevolkingsgroepen in Birmingham. Dit programma, dat onder de verantwoordelijkheid van het *Office of the Deputy Prime Minister* valt, startte op 5 februari 2003. Tijdens het voorzitterschap probeerden de Britten dit idee ook binnen de Europese Unie te verspreiden. *Sustainable communities* zijn plaatsen – wat de Britten gemeenschappen noemen – waar mensen willen leven en werken, nu en in de toekomst. De informele ministeriële conferentie van 6 en 7 december 2005 in Bristol stond daarom in het teken van deze *sustainable communities*.

Volgens de Britten dient een gemeenschap over een aantal onderdelen te beschikken om duurzaam genoemd te kunnen worden. Een *sustainable community* moet beschikken over een homogene sociale cultuur en structuur. Zij moet – ten tweede – ook goed bestuurd worden, dat wil zeggen dat burgers participeren en er sprake is van een herkenbare politieke vertegenwoordiging. Verder dient zij gevoelig te zijn voor de fysieke omgeving, waarin mensen werken en wonen. Zij dient daarom ook goed ontworpen en gebouwd te zijn. Daarnaast is het van belang dat de *sustainable community* over een goede infrastructuur beschikt, zowel fysiek als digitaal, zodat burgers toegang hebben tot werk, scholen en gezondheidszorg. In het verlengde daarvan ligt dan een adequate dienstverlening aan de burgers van de lokale overheid, het bedrijfsleven, het maatschappelijk middenveld en de burger. Een belangrijk onderdeel vormt ook het belang van economische welvarendheid van de *sustainable community*. Ten slotte is de *sustainable community* er voor iedereen; niemand wordt buitengesloten.

Al met al klinkt het idee van de *sustainable community* aantrekkelijk, vooral door de breedte van het concept. Toch verliest het juist daardoor ook de diepte, want hoe kunnen we dit ideaal vervolgens bereiken? Is het wel mogelijk een homogene sociale cultuur en structuur te creëren en heeft deze in Nederland ooit wel bestaan?

De opzet van dit boek

De bijdragen in deze bundel belichten de hierboven geschetste problematiek vanuit heel verschillende invalshoeken. De auteurs zijn bestuurders, overheidsmanagers, wetenschappers of kerkelijk ambtsdrager. Behalve de achtergrond van de auteurs, is ook de vorm van de bijdragen verschillend. Deze varieert van essays, interviews tot korte

¹¹ Office of the Deputy Prime Minister, *Sustainable communities: people, places and prosperity*, Londen, 2005.

columns. Juist door deze pluriformiteit ontstaat een rijk beeld van het centrale thema ‘de boel bij elkaar houden’.

In het eerste artikel van deze bundel benadrukt minister-president Jan Peter Balkenende het belang van sociale cohesie in onze samenleving. Hij besteedt aandacht aan vijf centrale elementen die nodig zijn voor het herstel van sociale binding: vanuit waarden werken aan vertrouwen, duidelijkheid over de rol van de overheid, meer veiligheid, participatie en het ruimte laten voor maatschappelijke initiatieven. De rode draad in het betoog van de burgemeester van Amsterdam, Job Cohen, is dat immigratie niet de oorzaak is van onze malaise, maar dat migranten ons slechts confronteren met de problemen in onze samenleving, zoals het gebrek aan sociale binding. Voortbouwend op het werk van Richards Sennet beargumenteert hij vervolgens dat de vorming van sociale verbanden tijd kost en dat we daarvoor dus ook de tijd moeten nemen. Tenslotte gaat hij in op de inhoud van het programma ‘Wij Amsterdammers’. Anthony Giddens geeft, in een door Yoeri Albrecht afgenomen interview, blijk van een optimistische visie. Er is volgens hem namelijk niet alleen sprake van een afname van sociale cohesie, maar deels ook van een verschuiving of transformatie van sociale samenhang. Een moeder die met een mobieltje contact onderhoudt met haar dochter, is ook sociale cohesie, aldus Giddens. Verder gaat Giddens in op de toekomst van het Europese sociale model.

Vervolgens volgt een aantal reflecties op de rol van bestuurskundigen en bestuurskundige concepten in het debat over sociale samenhang. Henk Wesseling en Stavros Zouridis gaan in hun verhaal in op oude en nieuwe scheidslijnen in de Nederlandse samenleving en de (on)mogelijkheid om een sturingsperspectief te formuleren. Nico Nelissen wijst erop dat bestuurskundigen vaak de neiging hebben om tegenstellingen en conflicten te ontkennen of verdoezelen, terwijl ze juist meer oog zouden moeten hebben voor al datgene wat de boel niet bij elkaar houdt. Maarten Hajer sluit daar in zekere zin bij aan waar hij er op wijst dat conflicten in Nederland vrijwel altijd worden gevolgd door bezweringsrituelen, zoals witte marsen, stille tochten en het brandmerken van andersdenkenden. Hij pleit in zijn betoog voor een weerbare samenleving waarin conflicten hanteerbaar en productief worden gemaakt. In de bijdrage van Frank Ankersmit staat de veranderende rol van de staat centraal. Volgens hem leven we in een historisch gezien unieke situatie waarin de rol van de staat niet meer uitdijt, maar juist krimpt.

Daarna gaat een aantal auteurs in op de veranderende relatie tussen politiek en burger en vormen van democratische vernieuwing. Erik Gerritsen geeft een toelichting op de in Amsterdam gevolgde werkwijze om de boel bij elkaar te houden. Waar Job Cohen inging op de doelen van de Amsterdamse aanpak, besteedt Gerritsen aandacht aan de wijze waarop de gemeentelijke organisatie probeert deze doelen te verwezenlijken. Rode draad in zijn betoog is dat de overheid wel een belangrijke rol vervult, maar dat deze anders wordt ingevuld dan voorheen. Zo veel mogelijk wordt geprobeerd de inwoners van Amsterdam zelf initiatieven en verantwoordelijkheid te laten nemen. De gemeente probeert daarvoor de juiste randvoorwaarden te creëren en goede initiatieven te stimuleren. Daarvoor is verder van belang dat de gemeentelijke organisatie zelf goed op orde is. Als je zelf goed presteert, mag je ook wat van de inwoners van de stad

verwachten. Tenslotte is hij van mening dat de gemeente actief tegengas moet geven wanneer er sprake is van zichzelf versterkende processen van negatieve beeldvorming. Dat kan door successen te vieren en uit te dragen. Frank Hendriks bespreekt in zijn betoog de mogelijkheden binnen het Nederlandse democratische stelsel om het vertrouwen tussen de politiek en samenleving te herstellen. Dave Huitema en Ron Lavrijsen doen kort verslag van hun ervaringen met zogeheten focusgroepen. Deze blijken de politieke participatie van burgers te bevorderen. Om ook niet-politieke actieve burgers te kunnen betrekken, is een zorgvuldige vormgeving van deze processen vereist. Vervolgens gaan Boudewijn Steur en Auke van der Goot in op het zogenaamde CLEAR-model, een model dat mogelijk bijdraagt aan het bevorderen van de participatie van burgers binnen de lokale gemeenschap. Lourens Burgers, tenslotte, doet verslag van zijn ervaringen met de reconstructie van de Bijlmer.

In de laatste artikelen van deze bundel staat de relatie tussen religie en integratiebeleid centraal. Leon Wecke gaat in zijn verhaal in de processen die er toe leiden dat mensen terroristische aanslagen plegen. Eén van de hoofdpunten van zijn betoog is dat religie, met name ook de Islam, geen oorzaak maar slechts een rechtvaardiging van terroristische daden kan inhouden. De Islam dient volgens hem als vluchtheuvel voor het eindresultaat van de dekolonisatie van moslimlanden, die met politiestaten is geëindigd. Jeanine Klaver en Arend Odé bespreken de kansen en bedreigingen van het toekomstige inburgeringsbeleid voor de sociale cohesie in Nederland. Bisschop Muskens verzorgt de laatste bijdrage aan deze bundel. Hij is een warm voorstander van de interreligieuze dialoog. Hij is er van overtuigd dat ook de Islam zal moeten leren omgaan met de positieve verworvenheden van de Europese beschaving, zoals de vrijheid van godsdienst en meningsuiting. Deze vernieuwing kan niet door de overheid worden opgelegd, maar moet uit de Islam zelf komen. De overheid moet echter wel beleid voeren om er voor te zorgen dat Islamitische mensen volwaardig kunnen participeren in onze samenleving.

Vanuit waarden werken aan vertrouwen

Jan Peter Balkenende

Gedeelde waarden, sociale cohesie en betrokkenheid in de samenleving raken ons allemaal. Als bestuurders, als bestuurskundigen en niet in de laatste plaats als burgers. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid neemt de betrokkenheid van mensen bij elkaar en bij hun democratische instituties af. We hebben minder vertrouwen; in de overheid, in de samenleving, in maatschappelijke organisaties en in elkaar. Dat is al enige tijd zo. Ruwweg zou je kunnen zeggen dat we de 21e eeuw slecht zijn begonnen. Niet alleen in Nederland. Andere landen kampen met hetzelfde probleem. Dat relativeert enigszins, maar troost allerminst.

Vertrouwen is het cement van een samenleving. Het bindt en verbindt. Vertrouwen is daarnaast ook vluchtig. Voor je het weet is het weg. De verbinding is snel verbroken, maar niet snel hersteld. Vertrouwen komt te voet en gaat te paard. We hebben dus een stevige wandeling voor de boeg.

Ik wil in het vervolg van dit artikel op de volgende vijf elementen ingaan die samen noodzakelijk zijn voor herstel van vertrouwen en sociale binding in Nederland. Zij vormen het kompas op onze tocht.

1. Versterking van ons gezamenlijke fundament van waarden.
2. Bewustwording van de taken en rollen in een democratie.
3. Meer veiligheid en duidelijkheid.
4. Participatie.
5. Ruimte laten voor maatschappelijk initiatief.

Versterking van ons gezamenlijke fundament van waarden

Om te beginnen een thema waarvoor ik me al jaren sterk maak: waarden als samenbindend element. Nederland is een land met een rijke verscheidenheid aan gemeenschappen, culturen, religies en stromingen. Een mozaïek binnen een stevige lijst – binnen een stevig kader – om de woorden van de Amerikaanse socioloog Amitai Etzioni te gebruiken.

De eenheid in onze samenleving – het kader – wordt gevormd door gemeenschappelijke kernwaarden. Waarden als respect, solidariteit, gelijkheid, tolerantie en verdraagzaamheid en democratie. Waarden zijn krachtige en bindende elementen. Het rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* van de WRR uit 2003 heeft bijgedragen aan het creëren van een stevig fundament voor dialoog en gezamenlijk handelen. Op vele plaatsen heeft het niet alleen geleid tot debat, maar ook tot het nemen van allerlei initiatieven zoals stadsetiquette, buurtprojecten en gedragsregels voor scholen en sportverenigingen. Elk herstel van vertrouwen dient dáár te beginnen, namelijk bij de erkenning en de bevestiging van ons gezamenlijk waardenfundament. Zonder dat fundament versplintert de samenleving. Zonder dat fundament drijven we – ieder op zijn eigen ijsschots – onherroepelijk uit elkaar. We kunnen op een vreedzame manier

verschillend zijn, omdat we uitgaan van dezelfde basiswaarden. Dit werd ook zichtbaar in de discussie over de Deense cartoons. Het is dan heel belangrijk glashelder te maken dat we in ons land vrijheid van meningsuiting hebben die voor iedereen geldt. Maar óók dat iedereen zijn individuele verantwoordelijkheid heeft om die vrijheid goed te gebruiken. Op zo'n basiswaarde kunnen we elkaar vinden. Dat blijkt ook uit de reacties vanuit de moslimgemeenschap. En zo ontstaat een basis voor vertrouwen.

Bewustwording van de taken en rollen in een democratie

Op dat fundament van gedeelde waarden komt een tweede element dat nodig is voor vertrouwen, namelijk bewustwording van de verschillende taken en rollen in een democratie. Neem bijvoorbeeld de taak en de rol van de overheid. Uit recent onderzoek blijkt dat de 82% van de Nederlanders vindt dat de overheid haar houding ten opzichte van burgers drastisch moet veranderen. En hoe moet deze houding dan veranderen? Overheid en politiek moeten beter naar de burger luisteren, aldus 64% van de Nederlanders. Het gaat hier om een probleem dat – als je verschillende media, columnisten en onderzoekers mag geloven – inmiddels mythische proporties heeft aangenomen; er zou een gapende kloof tussen overheid en burger bestaan. De publicist Jos van der Lans verdedigt echter in zijn uiterst lezenswaardige boekje *Koning Burger* de prikkelende stelling dat de kloof tussen burger en overheid nog nooit zo klein is geweest. En eigenlijk zit daar wel iets in. Van der Lans betoogt dat de kloof bestond in de tijd dat de burger onderdaan was, toen hij zichzelf ondergeschikt maakte aan de publieke gemeenschap. Dat is vanaf de jaren zestig totaal veranderd. Burgers zitten bestuurders en politici dicht op de huid. Ze worden tegenwoordig meer dan ooit bij de politieke besluitvorming betrokken. Via inspraak, referenda, enquêtes, peilingen en wat dies meer zij. Er wordt meer naar hen geluisterd dan ooit tevoren. Dat is goed en moet vooral zo blijven. En toch hebben burgers het gevoel dat ze niet serieus genomen worden. Ze voelen zich vervreemd van de politiek en hebben geen vertrouwen in de overheid. Burgers roepen dan: “Er wordt niks met mijn mening gedaan!”

Hier komt de bewustwording van de taak en de rol van de overheid om de hoek kijken. In een democratische rechtsstaat speelt iedereen een eigen rol: uitvoerende-, wetgevende- en rechterlijke macht. Maar wordt wel voldoende duidelijk gemaakt wat deze rollen inhouden? Wordt wel duidelijk gemaakt dat het de rol van de overheid is afwegingen te maken in het algemeen belang? Een goed bestuurder luistert naar de burgers, naar de privé-opvattingen. Maar besturen is meer dan dat. Vervolgens is het immers zijn taak om een beslissing te nemen in het publieke belang. Ik denk dat we dit teveel uit het oog zijn verloren. Althans, dit wordt op het moment dat er een besluit is genomen onvoldoende over het voetlicht gebracht. En ja, bij het maken van die beslissing kan het gebeuren dat de mening van burgers en organisaties niet één-op-één wordt overgenomen. Het is nu eenmaal onmogelijk om iedereen tevreden te stellen. Belangenintegratie en belangenafweging is een wezenlijk kenmerk van onze representatieve democratie. En dat moeten wij ook glashelder duidelijk maken. Wat kan en mag van de overheid worden verwacht en wat niet? Met illusies wekken en je eigen unieke rol als overheid te miskennen – ja zelfs te verdoezelen - win je geen vertrouwen.

Meer veiligheid en duidelijkheid

Het derde element dat cruciaal is voor vertrouwen, is veiligheid en het creëren van duidelijkheid over handhaving van regels. Gelukkig is in deze kabinetsperiode handhaven een populairder woord geworden dan gedogen. Mensen die zien dat anderen gemakkelijk weggkomen met het overtreden van regels, verliezen zelf ook de motivatie zich aan de regels te houden. Zo brokkelt het cement van de samenleving af. Daarom heeft dit kabinet prioriteit gegeven aan veiligheid en handhaving. Met resultaat: mensen zijn zich veiliger gaan voelen. Het aantal mensen dat zich onveilig voelt, is sinds 1993 nog niet zo laag geweest. Sociale binding kan alleen tot stand komen als mensen de deur uit durven. Vóór alles moeten buurten en wijken daarom veilig en leefbaar zijn, óók de wijken waarin veel maatschappelijke problemen samenkomen. De WRR spreekt in dit verband in het rapport “Vertrouwen in de buurt” over sociale herovering.

Wat is daarvoor nodig? Laat ik eerst zeggen wat daar niet voor nodig is: tot in de kleinste details bemoeienis van de landelijke overheid. Ik geef het hier ruimhartig toe: sociale herovering kunnen wij niet vanuit de Trêveszaal regelen en dat moeten we ook niet willen. We kunnen daar alleen de voorwaarden scheppen voor succesvol optreden. De wijken en buurten kunnen alleen heroverd worden door mensen en organisaties die daar dagelijks door de straten lopen: gemeente, politie, vrijwilligers van maatschappelijke organisaties en particuliere initiatieven en natuurlijk de bewoners zelf. Het is vóór de buurt en dóór de buurt.

Iedere buurt is anders, kent zijn eigen kansen en knelpunten. Sociale herovering is maatwerk. Er zijn vele voorbeelden te noemen van wijken die weer heroverd worden, zoals Kanaleneiland Noord in Utrecht. Een probleemwijk met een harde kern van criminele jongeren, vervuiling, verpaupering en een groot gevoel van onveiligheid. In 2004 werden daar de handen ineengeslagen: bewoners, clubs, verenigingen, politie, woningbouwcorporaties, noem maar op. Sindsdien wordt er opgespoord, is er cameratoezicht, is het aanbod van allerlei activiteiten voor jongeren fors uitgebreid en is er opvoedingsondersteuning voor ouders. Een intensieve – maar bovenal – gezamenlijke aanpak, en niet onbelangrijk: met voorzichtige, maar zichtbare resultaten. Sociale herovering kan ook op bescheidener schaal. Zo ontmoette ik een tijdje terug een winkelier in Den Bosch. Hij had veel overlast van rondhangende allochtone jongeren bij zijn winkel. Hij is op hen afgestapt en heeft ze van de straat geplukt door ze een baan in zijn winkel te geven. Bovendien blijft hij met andere winkeliers en omwonenden actief om de omgeving van het winkelcentrum leefbaar te houden. Dit zijn pareltjes van particulier initiatief. De overheid kan daar een voorbeeld aan nemen.

Participatie

Ik kom toe aan het vierde element dat in mijn ogen noodzakelijk is voor versterking van vertrouwen. We maken deze samenleving samen. We hebben allemaal een verantwoordelijkheid bij het versterken van vertrouwen en sociale binding. Daarom is het belangrijk dat iedereen meedoet. Participatie, daar gaat het om. Via werk, scholing of vrijwilligerswerk. Het motto van dit kabinet begint niet voor niets met “Meedoen”.

Sommige mensen hebben aan een klein zetje in de rug genoeg, anderen hebben meer begeleiding nodig. Die moeten we hen geven. Investeren in mensen. We mogen geen snipper talent verloren laten gaan. Ik ben daarom blij met het actieprogramma voor werkgelegenheid dat werknemers, werkgevers en overheid eind vorig jaar hebben afgesproken. Stages, leerwerkplaatsen, scholing, de strijd tegen discriminatie, ze zijn cruciaal voor succesvolle integratie en sociale samenhang. Niet voor niets trekt het kabinet in de begroting honderden miljoenen extra uit om schooluitval tegen te gaan en om de aansluiting tussen school en werk te verbeteren. We proberen het maatschappelijke vlechtwerk te versterken door extra te investeren in onderwijs, jeugdzorg en opvoedingsondersteuning. We willen jongeren kansen bieden. Maar ook hier heeft de medaille twee zijden: investeren in mensen, maar de mensen moeten ook willen investeren in zichzelf. Zonder diploma is het moeilijk werk vinden. Om iets te bereiken is ook persoonlijke inzet nodig. Er is sprake van wederkerigheid. Daar moeten we ook duidelijk in zijn.

Het bevorderen van participatie gebeurt het best zo dicht mogelijk bij de mensen zelf. Gemeenten hebben hierin een grote rol. En die vervullen ze met verve. Ik ervaar tijdens al mijn werkbezoeken veel creativiteit en werklust bij gemeentebestuurders. Er worden verschillende initiatieven ontplooid om participatie te bevorderen, de dialoog te stimuleren en veiligheid en leefbaarheid te versterken. Daar ben ik trots op. En het sterkt me ook: het laat zien dat we allemaal hetzelfde doel voor ogen hebben.

Ruimte laten voor initiatief

En dat brengt me tot het vijfde en laatste element dat nodig is om vertrouwen te herstellen. Er is zoveel initiatief in de Nederlandse samenleving. We moeten ruim baan maken voor maatschappelijke creativiteit en publieke initiatieven. Minder regels, minder bureaucratie en een eenvoudiger vergunningstelsel. Het maatschappelijk middenveld moet de ruimte krijgen. Van oudsher speelt het maatschappelijk middenveld in onze samenleving een onmisbare rol. “No civil society, no democracy”, aldus de socioloog Ernest Gellner.

De functie die maatschappelijke organisaties spelen bij het bevorderen van sociale samenhang is onomstreden. Tegelijkertijd moeten we constateren dat het aantal lidmaatschappen van maatschappelijke organisaties de laatste jaren daalt. Zijn mensen niet meer bereid zich – al dan niet belangeloos – in te zetten voor een ander? Bekommeren we ons niet meer om elkaar en onze omgeving? Ik denk het niet. Zeker, het maatschappelijk middenveld verandert. Maar de maatschappelijke betrokkenheid blijft. Het krijgt alleen een andere vorm. Er lijkt een verschuiving aan de gang te zijn van traditionele maatschappelijke organisaties naar niet-institutionele, kleinschalige burgerinitiatieven. Minder strak georganiseerd, vluchtiger, maar met dezelfde maatschappelijke betrokkenheid. Een interessante ontwikkeling. Reden genoeg voor mij om onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam in samenwerking met de Universiteit Tilburg en het SCP te vragen hier nader onderzoek naar te doen. Laten we als overheid leren vertrouwen te hebben in wat mensen zelf voor elkaar kunnen boksen. Want wie vertrouwen geeft, krijgt vertrouwen terug.

Een mooi voorbeeld van hoe het kan is het Friese dorpje Reduzum. Twintig jaar geleden dreigde het een spookdorp te worden. Zestien huizen stonden te koop en de basisschool liep leeg. Bewoners hebben daar op een gegeven moment de handen ineengeslagen. Het resultaat? Er is een woonwijk gebouwd, een verbinding tussen twee waterwegen aangelegd, een windmolen neergezet die eenderde van het dorp van energie voorziet, een brug opgehoogd en er ligt een nieuwe woonwijk op de tekentafel. Allemaal gerealiseerd door de inzet van de inwoners zelf. Jong en oud. Iedereen draagt zijn steentje bij. Reduzum laat zien hoeveel kracht er in mensen en gemeenschappen zit. Die kracht kan naar voren komen in een klein, overwegend wit dorp, maar zeker ook in een overwegend zwarte wijk in een grote stad. Neem bijvoorbeeld Mourad Taimounti, deelraadslid in Slotervaart. Overal in de buurt laat hij zijn neus zien. Hij sust of stimuleert waar nodig. Hij is apetrots op zijn wijk en draagt dat ook uit. Hij wil nergens anders wonen. “Nee echt niet”, zegt hij, “als ik hier uit de metro stap, slaak ik een zucht van verlichting”. Hij heeft oog voor de bedreigingen, maar ziet ook kansen en zet zich daar zelf op een geweldige manier voor in. Mourad is de ambassadeur van Slotervaart. Iedere buurt of wijk verdient zo’n ambassadeur. Iemand die het heft in eigen handen neemt en zich inzet voor leefbaarheid en veiligheid. Iemand die zijn schouders eronder zet. Iemand die verbindingen legt en wantrouwen ombuigt tot vertrouwen.

Conclusie

Hierboven bracht ik vijf elementen naar voren die in mijn ogen noodzakelijk zijn voor herstel van sociale binding: vanuit waarden werken aan vertrouwen, duidelijkheid over de rol van de overheid, meer veiligheid, participatie en het ruimte laten voor maatschappelijke initiatieven. Al met al heel wat. Maar het is ook niet gemakkelijk om vertrouwen te herstellen. Er zijn geen snelle kant-en-klare oplossingen. Je komt er niet door een zak met geld uit te strooien over het land. Wat het wel kost? Energie en een lange adem.

Maar ik ben positief over wat we kunnen bereiken hier in Nederland. Uit onderzoek blijkt dat wij verbonden zijn door een gedeeld ideaalbeeld. Op de vraag: wat een goed burger moet doen, antwoordt het merendeel van de Nederlanders: “Zorg hebben voor anderen”. Als we deze wens allemaal delen en er gezamenlijk de schouders onder zetten, dan heb ik er alle vertrouwen in dat we de betrokkenheid bij elkaar zullen versterken.

Sociale binding in samenleving, politiek, bestuur

Job Cohen¹²

Het stellen van de vraag hoe en waar sociale binding te vinden is in de huidige samenleving duidt op zijn minst op het gevoel, dat het met die sociale binding in Nederland niet goed gaat. Velen brengen de huidige malaise in Nederland (die onmiskenbaar is) in verband met 11 september 2001 en de moorden op Pim Fortuyn en Theo Van Gogh – en in het verlengde daarvan ligt dan ook meteen het zogenaamde allochtonenvraagstuk, in het bijzonder de omgang met de Islam. Ik wil puntsgewijs enige kwesties die met het probleem van sociale binding samenhangen bespreken, waarbij ik als kanttekening plaats, dat dit betoog sterk grootstedelijk is gekleurd. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- Immigratie is niet de oorzaak van onze malaise – wij zijn zelf aan slag
- Sociale binding kost tijd
- Mogelijke bindingskaders
- Het belang van ontmoetingsplaatsen en dialoog

Immigratie is niet de oorzaak van onze malaise – wij zijn zelf aan slag

Velen zijn de afgelopen jaren geneigd om alle maatschappelijke vraagstukken over sociale cohesie terug te brengen tot de omgang met het allochtonenvraagstuk, verder toegespitst: de omgang met de Islam. Het zou interessant zijn om eens uit te zoeken hoe dit tot het centrale vraagstuk van bestuurlijk Nederland en van veel Nederlanders heeft kunnen uitgroeien – want in feite zitten we met veel nijpender problemen in de maag: hoe de samenleving, haar mensen en haar instituties klaar te stomen voor de uitdagingen van de 21ste eeuw. Hoe dan ook: de aanwezigheid van migranten in onze samenleving wordt door velen als hét probleem gezien. Terwijl uit onderzoek van het SCP blijkt dat meer dan tweederde van de autochtonen nooit contact heeft met allochtonen! Ik durf de stelling aan, dat migranten ons slechts confronteren met de problemen van onze samenleving. Gebrek aan sociale binding, gebrek aan gedeelde normen en waarden, disfunctionerende instellingen en instituties – dit is de spiegel waar we in kijken. Trouwens, laten we daar maar blij om zijn, want dan kunnen we er ten minste iets aan doen. Onze huidige malaise alleen op het conto schrijven van de tegenstelling allochtonen-autochtonen is te gemakkelijk en kan ons op den duur opbreken. Grote maatschappelijke veranderingen hebben zich de afgelopen decennia aan ons voltrokken, die het aanzicht van Nederland ingrijpend hebben veranderd. In mijn Cleveringa lezing in 2002 noemde ik, in navolging van Gabriël van den Brink, vijf van dergelijke veranderingen:

- individualisering,
- democratisering,
- privatisering,

¹² Over het thema “De boel bij elkaar houden” heb ik in eerdere lezingen uitvoerig gesproken, zie mijn Cleveringalezing uit 2002 en mijn Multatulilezing uit 2005 – beide te vinden op de website van de gemeente Amsterdam, www.amsterdam.nl

- globalisering
- en secularisering.

Deze vijf ontwikkelingen hebben heel veel positiefs, veel vrijheid in diverse gedaanten gebracht. Anderzijds vertonen zij in hun onderlinge samenhang schaduwkanten die tot vervreemding en een samenleving van naast elkaar levende individuen hebben geleid. Ik noemde dat een samenleving van vreemden, en ik zei daarbij dat de vreemde in onze samenleving bepaald niet alleen de vreemdeling is. We hebben met ons allen, op verschillende manieren, vertrouwde bindingskaders vaarwel gezegd. Het gezin, de familie, de buurt, de eigen stad, de kerk en godsdienst, de politieke partij, noem maar op – ze hebben allemaal aan invloed ingeboet. En terwijl we vaarwel zeiden aan de oude en vertrouwde instituties, zijn we er niet in geslaagd nieuwe bindingskaders te creëren. Nu moeten we daarnaar op zoek – en die zoektocht is moeilijk. Immers, deze grote maatschappelijke veranderingen voltrokken zich binnen de context van de oude verzuilde Nederlandse samenleving die als adagium had “eenheid in verdeeldheid”. Binnen de zuilen op levensbeschouwelijke grondslag vond de Nederlander van vroeger zijn “zingeving” in het leven. Toen de zuilen verkruiden, viel de Nederlandse eenheid ook uiteen. Dat bleef, in tijden van voorspoed, lange tijd onopgemerkt – maar nu wijst het onvermogen van allochtonen om te integreren ons op dit feit. Want wáárin moeten zij integreren? Waarin krijgen ze een plaats om erbij te horen en om mee te doen? Wat zijn de normen en waarden waaraan iedereen in Nederland zich houden moet? Niemand die het weet. Maar we moeten het wel te weten komen.

We moeten verder als geïndividualiseerde individuen. Als geïndividualiseerde individuen zonder veel binding, weten velen nauwelijks meer hoe ze met een ander moeten samenleven, laat staan hoe ze een samenleving moeten opbouwen. Misschien is het veelzeggend dat 30% van de Nederlandse bevolking, en 54% van de Amsterdamse alleenstaand is – en de prognoses zeggen dat deze percentages zullen groeien. Velen in de stedelijke samenleving staan er dus alleen voor, hebben naar het zich laat aanzien minder sterke binding dan vroeger. Het is dus niet zo gek dat velen op zoek zijn naar zingeving – overigens, ieder op zijn eigen individuele manier. Die zoektocht naar binding en sociale cohesie vindt plaats in een tijd van grote internationale spanningen. Spanningen die zich, vanwege de global village, meteen doen gevoelen in het hart van onze Westerse (hoofd)steden, met haar multiculturele bevolkingen. Het Deense cartoonincident is daar een voorbeeld van.

Van een andere orde, maar minstens even drukkend, zijn de spanningen in eigen land: al vele jaren zijn wij, net als andere Westerse landen, bezig met de voortdurende herstructurering van onze economie en ons sociale welvaartstelsel. Noodzakelijk vanuit macro-economische opzichten, maar drukkend voor mensen die de ene verandering na de andere over zich heen krijgen en nauwelijks de tijd krijgen om zich op het nieuwe voor te bereiden. In mijn Nieuwjaarsspeech van 2006 heb ik gewezen op het gevaar van structurele armoede in de stad. Die is er als mensen structureel kansarm zijn – en dat zijn zeker niet alleen allochtonen. En nogmaals: men staat er vaker dan vroeger alleen voor, toen men voor steun gemakkelijker kon terugvallen op partner, familie, gezin, kerk. Dit alles neemt niet weg, dat ieder van ons, in de huidige Nederlandse samenleving, zelf aan

slag is om er iets van te maken. De malaise te overwinnen en weer met vertrouwen in het leven te staan. Dezelfde vragen die we aan allochtonen stellen, kunnen we aan iedereen stellen: wat bindt ons? Welke waarden hebben we gemeen in de ontzuilde Nederlandse samenleving? In welke richting willen we dat ons land zich ontwikkelt? Dát moeten we opnieuw, met zijn allen, uitvinden. Een lui achteroverleunen met het gevoel dat het met ons allemaal wel goed zit, en dat het alleen de nieuwkomers zijn die hun plaats moeten vinden, dat lijkt mij niet voldoende. We moeten aan het werk, en we moeten ons tegelijkertijd de tijd gunnen om iets nieuws op te bouwen.

Sociale binding kost tijd

De vraag waar het om gaat, is volgens Richard Sennet, hoogleraar in de sociologie aan de London School of Economics, hoe mensen die heel erg van elkaar verschillen kunnen samenleven in een stedelijke samenleving. Dat is natuurlijk dezelfde vraag als hoe je de boel bij elkaar houdt of hoe je sociale cohesie bewerkstelligt. Die vraag kent geen gemakkelijke antwoorden. We zijn steeds meer een samenleving van naast elkaar levende individuen. Het lijkt me dat een samenleving van naast elkaar levende individuen, die “vreemden” zijn voor elkaar, zich móet inspannen om weer werkelijk samen te leven. Waarom? Omdat er zonder een “wij” geen “Ik” kan zijn – of anders gezegd; een individu kan pas volkomen individu zijn binnen de bedding van een hem omringende gemeenschap. En daar waar die gemeenschap er onvoldoende is, moet die opnieuw geschapen worden. Dat kost tijd. Of we het leuk vinden of niet. Haast hebben – en we leven in een tijd waarin we haast hebben – haast hebben helpt niet. Haast hebben schiet niet op. Uit het werk van Richard Sennet kunnen we een aantal elementen ontleen die belangrijk zijn voor het ontstaan van banden. Dat zijn bijvoorbeeld routine, voorspelbaarheid, continuïteit, sociale verhoudingen gebaseerd op onderlinge afhankelijkheden, tijd om jezelf te ontwikkelen, tijd voor een gemeenschap om onderlinge solidariteit te ontwikkelen, het vermogen om de onderlinge verschillen te articuleren en de tijd om die verschillen uit te onderhandelen. Het zijn stuk voor stuk elementen die tijd kosten.

Dit geldt niet alleen voor binding en gemeenschap. Het hele overheidsfunctioneren staat of valt met de tijd die het wordt gegund om zijn werk te doen. Het wetgevingsproces kost tijd. Het aanpakken van terroristen kost tijd. Het opbouwen van een rampenorganisatie kost tijd. Het bouwen van een “keten” van samenwerkende instellingen en instituties (zoals de justitiële keten, of de maatschappelijke keten om zwervers van de straat te houden) kost tijd. Haast hebben zet geen zoden aan de dijk – integendeel, als je niet oppast, leidt het tot chaos, met als gevolg een nog groter gebrek aan onderling vertrouwen. Zo bezien, zal het duidelijk zijn dat in een tijd van grote veranderingen, waarin flexibiliteit en mobiliteit de toverwoorden zijn, waarin de zelfverwerkelijking van het individu prioriteit geniet of lijkt te genieten boven de wensen van welke gemeenschap dan ook, waarin zaken liever vandaag dan morgen moeten zijn geregeld - dat het vormen van banden, van sociale cohesie en van gemeenschap alsmede een vertrouwenwekkend overheidsoptreden niet eenvoudig zijn. Maar ik ben niet pessimistisch. Het rapport van het SCP “De sociale staat van Nederland 2005” laat zien dat er in Nederland behoefte is aan meer solidariteit en dat mensen daar ook wat voor willen doen. Dat er linksom of rechtsom nieuwe verbanden zullen komen, staat vast – want dat ligt in de aard der

mensen. Tussen wie en wie verbanden zullen ontstaan, waar die zich zullen voordoen en op welke manieren die banden worden aangegaan is moeilijker te voorspellen.

Mogelijke bindingskaders

In andere lezingen heb ik uitvoerig aangegeven waar deze nieuwe verbanden gezocht en gevonden kunnen worden:

- In een herstel van oude verbanden, zoals huwelijk, gezin, familie
- In de buurt, zoals het vorig jaar verschenen WRR rapport “Vertrouwen in de buurt” propageert. Amsterdam, met zijn stadsdelen doet daar al heel veel aan. Zaken als buurtbeheer, de buurtregisseur, de buurtvaders – maar ook maatregelen om overlast te voorkomen, het straatvuil tegen te gaan, buurtfeesten etc. vinden in de buurt hun aangrijpingspunt.
- Op het werk – de plek waar velen van ons de meeste tijd doorbrengen. De enige plek in de huidige samenleving waar we de kans krijgen om mensen tegen te komen uit andere maatschappelijke geledingen dan die van jezelf. Hét integratiemiddel per uitstek: want als je werkt doe je mee en hoor je erbij.
- Bij een religie – want zoals ik onder andere in mijn Willem van Oranjelezing aangaf, winnen religies overal ter wereld, behalve in West Europa aan belang.
- Burgerschap is een andere notie om sociale cohesie te bewerkstelligen. In Amsterdam hebben we zes domeinen onderscheiden waarop actie zou moeten worden ondernomen om burgerschap te bewerkstelligen. Deze 6 dimensies zijn: maatschappelijke- en politieke participatie en betrokkenheid, verstevigen van de rechtstaat, zich houden aan fatsoensnormen, economische zelfstandigheid en cultuuroverdracht. Maar daarmee zijn we er nog lang niet. Wil burgerschap een kans van slagen hebben dan zal de overheid in ieder geval haar eigen huis op orde te hebben: dienstverlening, handhaving van wetten en regels, veiligheid. Het kan en moet ook door initiatieven van burgers te horen en te honoreren.

Dan is er een bron van sociale cohesie die tot nu onderbelicht is gebleven: de opvoeding tot Nederlandse burgers en de rol van het onderwijs daarin. Ik heb het hier niet zozeer over het bestaan van witte en zwarte scholen, waardoor Nederlanders van verschillende afkomst elkaar niet tegen komen. Ik heb het over de vraag of de opvoeding van en het onderwijs aan kinderen niet meer zou moeten inhouden dan het afleveren van kundige mensen voor de arbeidsmarkt. In navolging van de conservatieve Leidse filosoof Andreas Kinneging, kan ik me voorstellen dat in de opvoeding ook aandacht is voor karaktervorming (en de deugden die daaraan ten grondslag liggen) en dat er een overdracht van gezamenlijke waarden plaatsvindt. Nu is de opvoeding van kinderen in te veel gevallen een groot probleem – scholen kunnen daarover meepraten. Ook al besteedt het onderwijs al veel aandacht aan het internaliseren van waarden, extra ondersteuning van kinderen en hun gezinnen zal vaak nodig zijn. Wij willen daar als gemeente een veel grotere rol in spelen dan wij nu kunnen en wij zullen ons dan ook tot het kabinet wenden om ons, al is het maar als experiment, daartoe in de gelegenheid te stellen.

Het belang van ontmoeting en dialoog

Er zijn dus allerlei bindingskaders mogelijk, maar die zullen wel verder ontwikkeld moeten worden. Voorlopig bevinden we ons nog in een situatie van geïndividualiseerde burgers – naast en tegenover elkaar – waarbij een flink deel van die burgers oorspronkelijk uit een andere cultuur komt dan de onze. We maken processen van etnische distantïering mee, en in het kielzog daarvan van mogelijke polarisering en radicalisering. Er is een potentiële conflictdynamiek in de samenleving aanwezig waar we heel serieus mee om moeten gaan.

Het plan Wij Amsterdammers, dat het College van Burgemeester en Wethouders kort na de moord op Theo van Gogh heeft opgezet, is daar een aanzet toe. Het plan combineert een harde en een zachte aanpak:

– Investeren in sociaal kapitaal en tegelijkertijd eisen en grenzen stellen
“Wij Amsterdammers” moet eraan bijdragen om de verschillende groepen in Amsterdam dichter tot elkaar brengen en de samenleving weerbaar te maken tegen polarisatie en escalatie. Als het gaat om eisen stellen en grenzen stellen dan moet u denken aan zaken als: intolerant tegen intolerantie, inclusief het tegengaan van discriminatie, het opbouwen van een informatiehuishouding voor tegengaan van radicalisering, maar ook als overheid zelf het goede voorbeeld geven als het gaat om eisen en grenzen stellen. Afspraak is afspraak en die kom je na – dat slaat op een goede dienstverlening. Maar ook: afspraak is afspraak en dus is de overheid gerechtigd die te handhaven – ten opzichte van iedereen. Als het gaat om het investeren in sociaal kapitaal geldt als uitgangspunt dat sociaal vertrouwen, bindend en overbruggend sociaal kapitaal ontstaat als bijproduct van activiteiten die op andere doelen zijn gericht. Alledaags contact, bijvoorbeeld door samen te werken aan een gedeeld doel kan een goede manier zijn om een negatieve conflictdynamiek te doorbreken. Maar mensen moeten zich eerst veilig en vertrouwd weten in kleine kring, voordat ze zich daarbuiten wagen en maatschappelijk en politiek gaan participeren.

Wij hebben ons bij het opstellen van Wij Amsterdammers laten adviseren door Professor Ervin Staub, hoogleraar aan de University of Massachusetts, en expert in de omgang met conflicten tussen bevolkingsgroepen. Professor Staub is onder andere betrokken geweest bij het verzoeningsproces na de volkerenmoord in Rwanda; hij heeft ervaring met situaties die aanzienlijk ernstiger zijn dan in onze samenleving. Hij heeft voor Amsterdam een advies geschreven, namelijk *“Understanding the roots of violence and avenues to its prevention and to the developing of positive relations between the local ethnic group and Muslim minorities in Amsterdam, in The Netherlands – and the rest of Europe”*. Daarin adviseert Prof. Staub ons, zeer kort samengevat, om een proces van discussie, ontmoeting, respect en dialoog aan te gaan. Een eerste stap om polarisering te voorkomen is de discussie zo organiseren dat er ook werkelijk discussie plaatsvindt. Nu wordt er in de Nederlandse huiskamers, op TV, in de kranten, op het Internet heel veel over elkaar en tegen elkaar, maar nauwelijks met elkaar gesproken. Veel stemmen worden bovendien niet gehoord – en ik heb het niet alleen over de allochtonen. Het “neen” tegen Europa liet zien dat dit voor velen in Nederland geldt. Dat is ook niet zo gek, want we ontmoeten elkaar nauwelijks. Vroeger, in het verzuilde Nederland, was dat eerlijk gezegd niet veel beter. Ontmoetingen vonden plaats binnen de zuilen, en

nauwelijks daarbuiten. Misschien past het niet zo in de landsaard, dat ontmoeten van elkaar. We vinden het allang best als we in ons eigen hokje onze gang kunnen gaan. Maar dan moeten we ook niet zeuren als de consequentie daarvan is gebrek aan onderling contact, het “ontbreken van sociale cohesie” en het gebrek aan integratie van minderheden. Integratie waarin is dan een terechte vraag. Hoe dan ook, voor sociale cohesie zijn ontmoetingen een voorwaarde om tot echte gesprekken te komen, en daarvoor zijn ontmoetingsplaatsen nodig. Op scholen, op het werk, in het publieke domein, op TV. Dat is de tweede stap. Derde stap: respect staat voorop in het gesprek. Demonisering of vernedering van de ander is uit den boze. We hebben allemaal een verantwoordelijkheid als het gaat om het gebruik van onze tong. We horen het niet graag, maar schelden doet pijn. De vrijheid van meningsuiting in ons land is een groot goed. Dat betekent dat er veel mag, maar het is wel de vraag of wat mag, ook moet. Zelfbeheersing naast vrijheid van meningsuiting, zoals Michaël Zeeman het in een mooi artikel in de Volkskrant schreef. Vierde stap: over en weer kennis nemen van elkaars cultuur, religie, normen en waarden – maar ook van elkaars angsten en pijn. Eerlijke beeldvorming over en weer is een vereiste. De media zouden hierin een belangrijke rol kunnen en wat mij betreft ook moeten spelen. Door het produceren van programma’s (soaps!), waarin de dilemma’s van de huidige Nederlandse samenleving inleefbaar worden gemaakt. Waarin moslims, ongelovigen, autochtonen en allochtonen als mede-Nederlanders worden geportretteerd met gewone sores aan hun hoofd. Dat moeten dus geen zware programma’s zijn. De Nederlandse serie “Zeg eens A” is in de jaren ’80 vitaal geweest voor de emancipatie van homoseksuelen (lesbische relatie in beeld) en voor de acceptatie van gemengde stellen (dochter des huizes met donkere vriend). In Amerika hebben programma’s als de “Cosby show” en “Ophrah Winfrey” veel meer betekend voor de emancipatie van zwarte Amerikanen dan welke wet ook. Vijfde stap: de uitgangspunten van de discussie moeten over en weer duidelijk zijn. Wie daarop let, zal zien hoe vaak tegen die regel gezondigd wordt. Ten slotte de zesde stap: uiteindelijk zou dit proces moeten uitmonden in het “Gezamenlijk Project” – waarbij een gedeeld beeld van elkaars geschiedenis en van de gezamenlijke toekomst in Amsterdam doel is.

Tot zover Staub, wiens voorstellen wij nu aan het omwerken zijn naar de Amsterdamse maat; binnenkort zullen zij aan de gemeenteraad worden gepresenteerd in het vervolg op Wij Amsterdammers. Ook voor deze voorstellen en hun uitvoering geldt wat ik al eerder stelde: het is een proces dat tijd zal kosten. Een proces dat we de tijd moeten geven en waarmee we door moeten gaan, zelfs in moeilijke tijden. Een andere optie is er niet.

Een moeder die met een mobieltje in contact staat met haar dochter: dat is óók sociale cohesie

Interview met Anthony Giddens

Yoeni Albrecht

Anthony Giddens is een van de belangrijkste adviseurs van Tony Blair. Hij sprak onlangs met premier Balkenende, maar heeft ook goede adviezen voor aanstormend premier Wouter Bos.

Zijn faam is hem vooruit gesnel. Anthony Giddens, een kleine geslepen man die wetenschappelijke bevindingen koppelt aan gedurfde politieke opvattingen, spreekt in de Beurs van Berlage en een zaal vol bestuurskundigen luistert ademloos. Het helpt natuurlijk dat in de wandelgangen bekend wordt dat premier Balkenende eerder op de dag een halfuurtje audiëntie heeft gehad bij de grote socioloog. En tussen alle aandacht door schrijft Giddens in de bar van hotel Krasnapolsky, met uitzicht op de Dam, rustig verder aan zijn volgende boek. De globalisering gaat verder, dus het denken over het politieke systeem en zijn spelers kan juist nu niet stilstaan.

Giddens is mild over minister-president Balkenende. Hij is duidelijk gecharmeerd van de academische achtergrond van de Nederlandse premier. 'Dat kennen we in Engeland niet. Professoren die ministers en premiers worden.' Hij weet dat er in Nederland anders over de minister-president wordt gedacht, zegt hij. 'Maar uw politieke cultuur is zo slecht nog niet. Ik was onder de indruk van Balkenende. Verfrissend om een academicus in de politiek te spreken. Het is duidelijk dat hij zich zorgen maakt over de afnemende solidariteit in Nederland. Ik ben daar niet zo bang voor. Iedereen denkt dat de sociale cohesie verdwijnt, maar gedeeltelijk is het slechts een verschuiving van sociale samenhang, een transformatie. Vroeger had je de straat en het dorp waar iedereen iedereen kende. Maar een moeder die met een mobieltje in contact staat met haar dochter: dat is óók sociale cohesie.'

Giddens is altijd een tamelijk optimistisch man geweest, en die upbeat toon heeft zijn sporen nagelaten in Blairs New Labour. 'Tony Blair is een van de meest fascinerende politici die ik van nabij heb meegemaakt. Hij heeft iets dat lang niet alle politici hebben: hij staat open voor nieuwe ideeën.' Giddens is niet bang dat Blairs gedoodverfde opvolger Gordon Brown zal terugkeren naar een veel traditioneler Labour. 'Integendeel, de Britse pers zal hem gaan afschilderen als een zeer traditionele, ouderwetse socialist. En als reactie daarop zal hij meer Blairiaans zijn dan Blair. Ook Brown gelooft niet zo in de ongedeelde zegeningen van de verzorgingsstaat.' Nee, New Labour was juist géén reclame-slogan, zegt Giddens. Minzaam kwaad. 'De ideeën van New Labour zijn gebaseerd op meer dan tien jaar intensieve discussie. Het is juist het tegendeel van een slogan, het is politieke discussie.'

De agenda van de derde weg was de juiste. Alleen was het doorvoeren van de hervormingen veel moeilijker dan het bedenken ervan. Wouter Bos zal ook nog wel merken hoe moeilijk regeren is.' Giddens is zeer te spreken over Bos. Hij heeft hem meerdere keren van nabij meegemaakt op de informele Policy Network-bijeenkomsten

van Tony Blair. Het Policy Network is het alternatief van Blair voor de Socialistische Internationale die hij te conservatief en te links vindt. 'Socialisten in Europa werden de laatste jaren totaal verrast door de stormachtige ontwikkelingen in de wereld. Ze hadden geen enkel standpunt over migratie en criminaliteit. Terwijl New Labour daar al tien jaar over nadacht. Kijk maar hoe de socialisten in Frankrijk, Denemarken en ook in Nederland de laatste jaren totaal zijn weggevaagd. Lionel Jospin, Ad Melkert: ze waren gewoon te laat met hun standpunten over migratie. Niemand geloofde ze meer. Dat leidde tot de opkomst van Le Pen en van rechtse partijen. Hetzelfde geldt voor de opkomst van Fortuyn. De sociaal-democraten waren 'caught with their pants down.' De sociaal-democraten verspeelden hun geloofwaardigheid doordat ze tijdelijk stopten met nadenken over de veranderingen in de wereld, vindt Giddens. 'Als een politieke partij zijn bestaansrecht wil waarmaken, dan moet die juist vóórlopen in zijn analyse van de veranderende maatschappij. Daar staat Wouter Bos duidelijk voor open.

Sociaal-democraten moeten opkomen voor de nationale identiteit en een standpunt innemen over patriottisme en nationaal zelfbeschikkingsrecht. Wij drijven mee op de ontwikkeling van de EU zonder dat we er een echte mening over hebben. Er moet veel meer democratische controle op Europa zijn en meer invloed van de kiezers, dat heb ik ook tegen Balkenende gezegd. Europa moet een positief voorbeeld zijn voor Noord-Afrika. De Unie moet een politiek project worden, niet alleen een sociaal-economisch project. De EU moet een belangrijke politieke macht in de wereld worden. Onze welvaart hangt er vanaf. Als wij geen nieuwe geopolitieke strategie ten aanzien van onze energiebehoefte ontwikkelen, kan het nog heel moeilijk worden in Europa.' Volgens Giddens moeten juist sociaal-democratische partijen het voortouw nemen in de nieuwe wereldwijde ontwikkelingen.

Maar dat vraagt wel om het verzetten van een aantal klassiek sociaal-democratische bakens. 'De vakbonden moeten hun strategie drastisch wijzigen. Zij komen alleen op voor de rechten van de mensen binnen het systeem. Voor de werknemers en de gepensioneerden. Het is insider justice. De vakbonden komen nauwelijks op voor de rechten van de outsiders, de jongeren, de minderheden, de zelfstandigen. Dat heeft weinig te maken met sociale rechtvaardigheid. Als we dat als sociaal-democraten niet duidelijk maken, dan zullen steeds minder mensen in ons geloven. Aan de andere kant is de verplichte pensioengerechtigde leeftijd een schande. Het hele idee moet op de schroothoop. Mensen voelen zich tegenwoordig met vijftig jaar nog jong. Alleen de oudere armen moet je beschermen. Maar je kunt niet iedereen boven de vijfenzestig afschrijven. Je moet het recht hebben om te blijven werken als je daar zin in hebt en de baan aan kan. Je ziet op dit moment dat veel Engelse professoren na hun pensioen naar Amerika vertrekken waar ze gewoon door kunnen werken. Dat is een echte brain drain.'

Hij vertelt over het nieuwe boek over de toekomst van het Europese sociale model waaraan hij samen met Tony Blair werkt. Energiek: 'We moeten als sociaal-democraten veel radicaler zijn. Armoede is geen permanente toestand. Mensen zijn meestal onderweg van arm naar rijk of van rijk naar arm. Dat is een heel belangrijk gegeven voor de sociale politiek. Het blijkt dat je je als overheid veel meer moet concentreren op de mensen die vlak boven de armoedegrens zitten. Je moet voorkomen dat ze afzakken. Maar de

belangrijkste paradigmaverschuiving is fundamentele. Socialisme was altijd gebaseerd op de herverdeling van schaarse grondstoffen, schaarse kennis en macht. Maar tegenwoordig is schaarste niet meer het grootste probleem, maar overvloed. Te veel en te ongezond voedsel. Overgewicht is tegenwoordig volksvijand nummer één. Socialisten zouden zich moeten inzetten om mensen te bevrijden van hun vetzucht.'

Is dit niet het einde der bestuurskunde?

Henk Wesseling en Stavros Zouridis

Met deze niet geheel retorisch bedoelde vraag sloot discussieleider Stavros Zouridis de bijeenkomst af over oude en nieuwe scheidslijnen in de Nederlandse samenleving. Eigenlijk was meer sprake van een diep doorleefde verzuchting. Zijn verzoek aan de professoren Duyvendak, Frissen en van den Brink nog eens de belangrijkste wenselijke elementen van overheidssturing aan te geven, etaleerde in zijn ogen slechts de relatieve onmacht om vanuit wetenschappelijk gefundeerd sturingsperspectief op dit vraagstuk van oude en nieuwe scheidslijnen greep te krijgen. Zijn verzuchting ging overigens enigszins verloren in een welgemeend applaus na een zinderende gedachtewisseling; waarvan de overvolle zaal duidelijk genoot; een zaal die ook zelf zichtbaar verdeeld en geïrriteerd was over het (gebrek aan een) sturingsperspectief. Sadik Harchaoui, directeur van Forum en vierde inleider, was toen al vertrokken. Met spijt, want hij had enige forse noten te kraken met enige van de autochtone professoren. Hieronder volgt een impressie van de discussie gevolgd door een korte poging tot aanscherping van het gesprek.

Ook Harchaoui zou de verzuchting van Stavros Zouridis misschien niet voorkomen hebben. Hij legde in zijn bijdrage sterk de nadruk op het kunstmatige, geconstrueerde karakter van de zogenaamde scheidslijnen tussen autochtoon en allochtoon. Debet daaraan zijn volgens hem onder meer wat vrij naar Elchardus de mechanismen van de dramademocratie genoemd kan worden. De media die in wisselwerking met publieke figuren in de openbaarheid beelden en hypes creëren. Bijvoorbeeld het ongefundeerde beeld van de relletjes in de Diamantbuurt in Amsterdam als een probleem van Marokkaanse jeugd. Noch de betrekkelijke ernst van de relletjes (veroorzaakt door rot jongetjes zoals altijd en overal ter wereld), noch de betrokken diversiteit van groeperingen, noch juist het verzet vanuit delen van de Marokkaanse jeugd tegen de relletjes, rechtvaardigde dit beeld. Toch beheerste dit beeld het nieuws en lieten belangrijke publieke figuren zich geheel in dit beeld meenemen. Harchaoui's nadruk op sturing zou wellicht gelegen hebben op algemeen stimuleren en handhaven zoals dat los van scheidslijnen hoe dan ook plaats moet hebben bij maatschappelijke vraagstukken. En hij zou wellicht vragen naar een meer verantwoordelijk functioneren van partijen die de openbaarheid bepalen; wellicht naar maatregelen om het lopende proces van polariserende beeldvorming te doorbreken. Een interessante invalshoek zou dat geweest zijn, maar is het ook voldoende als sturingsperspectief voor een vraagstuk dat zo bleek ook in dit debat langzamerhand als een doem boven de Nederlandse samenleving lijkt te zijn gaan hangen?

Welk vraagstuk dan wel precies? Is er eigenlijk wel een vraagstuk van nieuwe en oude scheidslijnen? Is niet inderdaad sprake van vooral een beeld? Jan Willem Duyvendak heeft eigenlijk forse kritiek op het thema van het festival van 'De boel bij elkaar houden', zo bleek al in de voorfase van het festival. Volgens hem is de Nederlandse samenleving juist in toenemende mate uniform, met opvattingen en instellingen die hij als prudent progressief typeert. Hij ziet maar een grote tegenstelling en dat is de kloof met een allochtoon religieus besef/radicalisme. In het door hem geredigeerde 'Kiezen voor de

kudde' wordt die uniformering op verschillende terreinen nader onderzocht en empirisch gefundeerd; in zijn afsluitende bijdrage met Menno Hurenkamp geeft hij al aan dat het niet gemakkelijk integreren is tegenover zo'n massief vooral autochtoon prudent progressief blok; dat juist vanuit de eigen massale uniformiteit niet erg geneigd zal zijn tot tolerantie tegenover andere opvattingen. Hij vraagt zich af, of deze prudent progressieve opvattingen (bijvoorbeeld gelijkheid man – vrouw, geweldsmonopolie staat) dan maar niet tot sociologische kernwaarde van onze cultuur verheven moeten worden. Het gaat hem niet zozeer om zware inhoudelijke normen, maar om wat ons minimaal bindt als prudent progressieven. Nederland als community lite, zo gemakkelijk mogelijk toegankelijk.¹³ Zijn perspectief van sturing ligt dan ook vooral in het vormen van lichte gemeenschappen, van individuen op basis van lossere, zwakkere verbanden, zoals die dwars door de Nederlandse kudde heen ontstaan. Vrij naar Putnam zou je dat vormen van bridging kunnen noemen. Maar ja, hoe maak je die bij een fundamentele hoofdtegenstelling? Dus dat levert ook geen echt stevig sturingsperspectief.

Het debat werd er gaande de bijdragen van Duyvendak niet vriendelijker maar wel scherper op. In zijn inleiding snierde hij nog eens nadrukkelijk naar de postmoderne wetenschapsbeoefenaren die zich weinig gelegen laten liggen aan de feiten van uniformering zoals in allerlei empirisch onderzoek naar boven gebracht; ten onrechte wordt het beeld van intense fragmentatie verspreid. Duyvendak schaart zich nadrukkelijk aan de zijde van zijn prudent progressive majority. Frissen vraagt of dat ook nog geldt voor het xenofobe karakter dat die autochtone majority zo af en toe ten toon spreidt en of dat ook hoort bij die prudent progressive majority die nu eenmaal wat intolerant is door haar uniformiteit. Duyvendak peinst. Beslister is hij naar Harchaoui, op diens verwijt dat ook de Nederlandse samenleving verschillen in (radicaal) religieuze instelling kent en er weinig reden is zo uit te vergroten voor de allochtone gemeenschap: kijk naar de feiten; de autochtone gemeenschap heeft wat dat betreft een ingrijpende ontwikkeling ondergaan de afgelopen decennia volgens Duyvendak

Bij die ingrijpende ontwikkeling sluit in zekere zin de bijdrage van van den Brink aan, die wel een heel ander beeld oplevert.¹⁴ Hij benadrukt dat de maatschappelijke scheidslijnen in toenemende mate cultureel van aard zijn. In het door hem geredigeerde 'Culturele Contrasten' werkt hij dat uit naar verschillende opstellingen van etnische groepen ten opzichte van waarden van de zich ontwikkelende moderniteit. Modernisering wordt volgens hem gekenmerkt door de wetenschappelijke, politieke, industriële en de seksuele revolutie. Die revoluties gaan gepaard met culturele verandering door processen van rationalisering, democratisering, individualisering en emancipatie van met name de vrouw. Gekoppeld aan deze processen ontwikkelen zich vier dominante normatieve principes van achtereenvolgens aanspreekbaarheid, gelijkwaardigheid, zelfwerkzaamheid en betrokkenheid. De afstand van sommige groepen, vooral de Turkse en Marokkaanse, ten opzichte van deze normen is aanzienlijk, hoewel per groep aanzienlijke spreiding bestaat. Van den Brink ziet in het vormgeven aan burgerschap de oplossing voor het overbruggen van de kloven naar moderniteit. Vanuit het uitgangspunt dat aangesloten

¹³ Zie bijvoorbeeld p. 218 van Kiezen voor de Kudde, van Gennip 2004.

¹⁴ Zie bijv. p. 233 e.v. en p. 271 e.v. van 'Culturele contrasten', NIZW 2006

moet worden bij de wijze waarop etnische groeperingen reeds vorm geven aan burgerschap: bijvoorbeeld de wet respecteren, deelnemen aan economisch leven, vorm geven aan de civil society en deelnemen aan het publieke debat. Een evenwichtig perspectief van bonding en bridging is belangrijk.

Van den Brink is in het schetsen van zijn perspectief voorzichtig als het om overheidssturing gaat, maar benadrukt ook dat de integratie bepaalt niet probleemloos zal verlopen. Tijd is belangrijk, maar integratie zal niet vanzelf gaan. De grote vraag blijft natuurlijk hoe zo'n pleidooi voor genuanceerde sturing zich verhoudt tot het nogal strakke normatieve kader van modernisering van emancipatie, zelfwerkzaamheid enz., dat als tamelijk dwingend wordt geschetst. Een diepgaand perspectief, genuanceerd, maar wellicht te genuanceerd voor een robuust sturingsperspectief?

Is er eigenlijk wel behoefte aan zo'n perspectief? Frissen benadrukt in zijn inleiding de illusie van maakbaarheid van een dergelijk perspectief. In een korte vooraf verschaft voorlopige standpuntbepaling gaf Frissen een goede weergave van zijn redeneerlijn.

- Er zijn in Nederland altijd scheidslijnen geweest
- Vaak werden die scheidslijnen verborgen onder culturele hegemonie: het protestantisme; de grachtengordel-liberaliteit; de stedelijkheid; de geseculariserden; etc.
- Natuurlijk is er homogenisering: veel van de strijd gaat daartegen
- Tegelijkertijd is er fragmentatie als nooit tevoren (voorbeelden: jeugdculturen; radicale Islam; etniciteit)
- De fragmentatie is dubbelzinnig: pre-moderniteit, moderniteit en postmoderniteit door elkaar (de schotelantenne in de Haagse Schilderswijk)
- Bovendien is er een oorlog gaande met hetzelfde gefragmenteerde karakter
- Het westen heeft geen ander antwoord dan mainframe versus netwerk
- De belangrijkste politieke taak is en blijft het vermijden van de burgeroorlog
- Dat vraagt om grote terughoudendheid inzake moraal en waarden
- Nederland kan van zijn eigen geschiedenis leren

Frissen benadrukte herhaaldelijk dat zijn standpunt in het geheel niet uitsluit dat er stevig ingegrepen wordt tegenover allochtone groepen/organisaties, bijvoorbeeld bij nadrukkelijke schendingen van de openbare orde die gewoon nooit geaccepteerd moeten worden; evenzeer benadrukte hij echter het gevaar van de aantasting van de rechtsstaat door het nadrukkelijk sturen vanuit een maakbaarheidgedachte. Zijn bijna pedagogisch optreden een normatief perspectief te ontraden en iedere illusie van maakbaarheid te laten varen leidt tot verwarring in de zaal over wanneer dan wel iets te doen. De schermutselingen rond zijn stellingname gaan stevast over zijn afzien van een algemeen normatief kader om sturing nader vorm te geven Versus zijn pleidooien om daadwerkelijk te sturen naar aanleiding van concrete ontwikkelingen en op basis van concreet geformuleerde redenen om in te grijpen, vaak om redenen van verbinding en om erger te voorkomen, zoals 'het voorkomen van een burgeroorlog'.

Een korte terugblik op het debat levert een aantal lessen op.

Een gesprek over oude en nieuwe scheidslijnen in de Nederlandse samenleving wordt onmiddellijk gedomineerd door de scheidslijnen van etnische aard. Deze scheidslijn heeft in korte tijd die van sociaal economische, levensbeschouwelijke en politiek inhoudelijke onderscheidingen overwoekerd. Met name in combinatie met onderscheidingen van levensbeschouwelijke, vooral religieuze aard is het etnische een explosieve scheidslijn in de Nederlandse samenleving geworden. Soms lijkt het dat religieuze en dan weer met name Islam radicalisering de basis zijn van voor die gepercipieerde scheidslijnen. Ook dan gaat het echter ten fundamente om de onderscheiding naar de Islam als niet Nederlands en de vraag hoe aanpassing aan een Nederlands cultuurgoed kan plaats vinden. Illustratief is de interessante poging van van den Brink een aantal culturele spanningen rond centrale waarden vanuit de ontwikkeling van de moderniteit te identificeren. Er valt veel op zijn bovenomschreven normstelling van gelijkwaardigheid, zelfwerkzaamheid, enzovoorts, aan te merken, maar daar gaat het nu even niet om. Deze waarden vertonen gelijkenis met die van Inglehart over (post)moderne waardenpatronen. Nog niet zo lang geleden zou onderzocht zijn (en is ook onderzocht) hoe dergelijke waarden zelf de scheidslijnen in de Nederlandse samenleving vormden. Nu dienen ze als typeringen van scheidslijnen vanuit een indeling naar etnische groepen in de (Rotterdamse) samenleving.

Die profilering naar etnisch religieuze scheidslijnen is onbehaaglijk. Die is traditioneel een sterke basis voor wij – zij denken die tot hardnekkige, kwaadaardige kloven in de Nederlandse samenleving kan leiden. Dat onbehagen is wat ons betreft des te groter juist omdat die dreigende verdieping van etnisch religieuze kloven voornamelijk cultureel van karakter is. Uitzonderingen daargelaten (met name in Friesland, in beperkt opzicht de Fortuyn beweging in vorige stadia en radicale (ondergrondse) splinterbewegingen) vindt op politiek niveau nauwelijks georganiseerde partij politieke articulatie plaats naar etnisch religieuze opvattingen. Deze articulatie voor zover aanwezig, vindt plaats binnen de bestaande kaders van meer algemeen levensbeschouwelijke partijen en in vormen van belangenbehartiging vanuit vaak gesubsidieerde organisaties. Etnisch-levensbeschouwelijke onderscheidingen zijn nauwelijks een basis voor nieuwe politieke scheidslijnen, laat staan voor scheidslijnen naar de organisatie van de politieke democratie. De enig echte noemenswaardige nieuwe etnisch levensbeschouwelijke profilering in het publieke domein is die van Islamitische scholen als artefact van de Nederlandse verzuiling en strikt genomen is die profilering religieus van aard.

In de openbaarheid is bovendien het belang van sturing op sociaal economische positie enorm afgenomen ten opzichte van dat van privé domein en civil society. De vraag naar sturing op (waarden van) allochtone groeperingen is in de openbaarheid daardoor vooral een vraag geworden naar sturing op gedrag in het privé domein en de organisatie van het middenveld en de daarmee verbonden participatie in de civil society. En niet zozeer naar politieke posities en politieke inrichting. Verschillen in privé en samenleven overheersen zo boven die van politiek debat en sociaal economische positie. Culturele stereotypering wordt dan wel heel gemakkelijk. De overigens buitengewoon lastige uitzondering van radicale politieke splintergroepen werkt versterkend op dit proces. In voorgaande decennia zijn de spanningen en stereotyperingen in privé domein en civil society ten

onrechte weggedrongen. Pim Fortuyn exploiteerde ze vervolgens. Nu gebeurt het tegenovergestelde en worden in de openbaarheid het belang van politiek democratische en sociaal economische participatie schromelijk weggedrongen. Het lijkt buitengewoon verstandig de sturing naar de vier domeinen van privé-, sociaal economische-, middenveld- en politieke scheidslijnen weer beter te onderscheiden. Het gevolg zal zijn dat het etnische aspect in belang afneemt, omdat de etnische onderscheidingen in die vier domeinen zeer heterogeen van aard zijn en heterogeen georganiseerd zijn en bovendien de diversiteit binnen de verschillende etnische groepen groot is. Het is dan tegelijk wel mogelijk de traditie weer te intensiveren om de positie van een etnische groepering voor zover wenselijk wat meer integraal te beschouwen en tot inzet te maken van dialoog met die groepen zelf. De verschillende posities van de vier inleiders zijn dan redelijk te integreren in één gebalanceerd sturingsperspectief.

Overheersend is altijd het algemene perspectief van Harchaoui. Kennis van etnische achtergronden kan leiden tot begrip en daardoor soms betere sturing, maar is nooit op zich een reden voor interventie; dat is altijd een meer algemeen verbindende reden. Het terughoudende brede burgerperspectief van van den Brink kan dan inderdaad een basis voor sturing zijn, alleen dan niet vanuit zo'n rigide normstelling vanuit een veronderstelde zich eenduidig ontwikkelende moderniteit, maar in dialoog over een veelheid van praktijken. Het idee van bridging van Duyvendak in een veelheid van lichte communities wordt vanuit die veelheid van praktijken en diversiteit binnen allochtone groeperingen al veel aannemelijker, dan vanuit zijn ene veronderstelde majeure tegenstelling. In zo'n benadering overheerst ook geen maakbaarheid waar Frissen zich tegen verzet, maar wordt vanuit concrete, verbindende normstelling geïntervenieerd. Wellicht soms intensief bij bijvoorbeeld aantasting van de democratische rechtsstaat, of bij zeer belemmerende achterstanden; veel vaker zeer terughoudend zoals bij het vormgeven aan het religieuze leven. En wellicht is het ook verstandig eens te bezien waar die praktijken nu al goed vorm krijgen. Misschien helpt het gemeenten hier nadrukkelijker in positie te brengen om het concrete handelen in dialoog met betreffende groepen en organisaties te versterken.

De boel bij elkaar houden, hoe zo?

Nico Nelissen

‘De boel bij elkaar houden’, dat lijkt een mooie en morele opgave. Er wordt vanuit gegaan dat er iets is dat bij elkaar te houden is; en dat niet alleen, dat het ook nog goed is als we ons dat tot doel stellen. Maar wat is de boel? Wat is bij elkaar houden? Waarom moeten we dat doen? En ook: hebben wij als bestuurskundigen op dit gebied wel een taak?

Toen ik mijn opleiding tot socioloog genoot, werd ik geconfronteerd met het gedachtegoed van het structureel functionalisme, terug te vinden in het werk van Talcott Parsons en in gematigde vorm in dat van Robert King Merton. Het was, ná de periode van de tamelijk theorieloze sociografie, een academische verademing. Eindelijk was er een theoretisch kader dat ons echt in staat stelde om de maatschappij intellectueel te analyseren, te begrijpen én te controleren. Het was ook een referentiekader met een impliciete ideologie, namelijk een harmonieuze samenleving zonder tegenstellingen en conflicten, waar alles zijn functie had en bijdroeg aan de continuering van het bestaande bestel. Het geluksgevoel over deze universele sociologische theorie had nog geen kans gezien om zich in onze disciplinaire genen te nestelen, of er kwam al een radicale aanval op dit denken door de zogenaamde conflictsociologie. De maatschappij moet men niet als een harmonisch geheel zien en – wat nog belangrijker is – ze moet ook geen harmonisch geheel zijn. De maatschappij is een wereld van tegenstellingen, van machthebbers en onderdrukten, van conflicten en strijd. Slechts wanneer men vanuit dit perspectief naar de samenleving kijkt, kan men deze echt begrijpen. Bovendien is er dan ook een ander handelingsperspectief: in voorkomende gevallen moeten strijd en conflict aangewakkerd worden, dat komt de maatschappelijke ontwikkeling alleen maar ten goede. Het behoeft geen betoog dat de conflictsociologen teruggrepen op het denken van Karl Marx en de socialistische utopisten (Proudhon, Fourier, Saint Simon).

Natuurlijk hebben bestuurskundigen ook hun kaders om de maatschappij te interpreteren. Ik heb ze met de collega's Mark van Twist en Peter de Goede onlangs nog samengebracht in het boek ‘Oog voor openbaar bestuur’. Opvallend is het gediensige karakter van veel van deze theorieën: ze zijn gericht op het signaleren van beleidsproblemen, op organisatievraagstukken, op managementperikelen, op bestuurlijke verhoudingen, op relaties tussen openbaar bestuur en overheid en ga zo maar door. Alles lijkt gebaseerd op de impliciete gedachte dat problemen in de maatschappij slechts als tijdelijke inconvenianten moeten worden gezien en dat bestuurskundigen de wijsheden moeten aandragen om aan te geven wat het probleem is, wat de oorzaak ervan is en dan aanbevelingen te doen over hoe het probleem op te lossen. Voor de goede orde (in de ogen van sommigen misschien wel de slechte orde) vertrek ik vanuit een ander standpunt. Bestuurskundigen moeten meer oog hebben voor hetgeen de boel niet bij elkaar houdt, voor al de partijen die hun eigen werkelijkheidsdefinitie hebben, die hun eigen utopische voorstelling over de toekomstige maatschappij hebben, die waarde toekennen aan spanningen en conflicten in de samenleving en die de beperkte rol en betekenis van het openbaar bestuur in dit geheel onderkennen. Immers hoe moeten we de boel bij elkaar

houden, als de boel intern verdeeld is, tegenstellingen onverenigbaar zijn, belangen te zeer uit elkaar lopen. Het is dan slechts als een intellectueel papmiddel te beschouwen wanneer men strategieën ontwikkelt om dingen bij elkaar te houden die per definitie ver uit elkaar liggen en niet te verenigen zijn. Bestuurskundigen hebben te vaak de neiging om tegenstellingen en conflicten te ontkennen, te verdoezelen of te marginaliseren. Hun adviezen aan het openbaar bestuur zijn navenant, ze zijn systeembestendigend. Het openbaar bestuur omarmt dit soort adviezen. Immers, dan kan de bureaucratie weer lekker aan wetten en regels werken, kunnen nieuwe afdelingen en functies in het leven worden geroepen, kunnen weer werkgroepen onder leiding van autoriteiten worden geïnstalleerd, kunnen weer overlegstructuren worden ontwikkeld en kan de disciplinerende van de maatschappelijke verhoudingen verder worden geïntensiveerd.

Hoe men ook denkt over de boel bij elkaar houden: laten we het intellectuele debat ook eens durven te richten op onze eigen impliciete ideologische bestuurskundige schemata en dus eens niet onze eigen boel bij elkaar houden. Wedden dat het er (weer) niet van komt of toch? Ik ben benieuwd.

De weerbare samenleving

Maarten Hajer¹⁵

In de voertaal van de politiek nemen veiligheid en integratie een centrale plaats in. In feite klinkt het als een langgerekte oproep voor een herstel van de gedeelde waarden en normen. Waarden en normen die wij allen geacht worden te kennen maar die wij als zelfredzame burgers, in feite, steeds minder belijden en beleven. In het licht van dit streven naar orde gelden conflicten als pathologisch verschijnsel. Ze bedreigen de normatieve consensus en moeten worden bestreden en uitgebannen. De discussie doet daarmee vreemd genoeg sterk denken aan de sociologische theorie van Talcot Parsons uit de jaren vijftig. Ook daar ging het steeds om de vraag naar maatschappelijke orde, om integratie, om behoud en herstel van evenwicht en golden conflicten als ziekelijke uitzondering.

Die theorie is destijds scherp gekritiseerd door de Duitse socioloog Ralf Dahrendorf. Hij stelde de samenleving voor als een dynamisch en vaak ook conflictrijk verband. Voor hem was de vraag veeleer hoe een samenleving omgaat of om kan gaan met allerlei endogene en exogene bedreigingen van de maatschappelijke orde. Juist die voorstelling van een maatschappelijk evenwicht en een normatieve consensus verhulde in feite vaak de uitoefening van dwang van de ene groep over de andere. Dahrendorf bepleitte een herwaardering van de betekenis van het maatschappelijk conflict.

Het is niet moeilijk om deze twee posities te spiegelen in het hedendaagse debat over veiligheid en integratie. Het vertoog van veiligheid en integratie draait steeds om verhalen van orde, gezag, rust en om vertellingen van pathologische ontsporingen. Afhankelijk van het beleidsthema worden die zaken specifiek ingevuld. De strijd tegen de graffiti en voor de schone straat; de herpositionering van de agent die zijn autoriteit op basis van zijn gezagsfunctie dient te herwinnen; de roep om het herstel van de ouderlijke macht. De ontsporende jongeren van etnische komaf, het slinks binnensmokkelen van gedweë bruidjes. Iedereen lijkt zich van dit vertoog te bedienen.

Maar wat staat hier nou als alternatief vertoog tegenover? Aan de andere kant staat natuurlijk niet de politiek van de eindeloze tolerantie en onverschilligheid. Dahrendorf kan niet als getuige à décharge voor een politiek van 'laat maar waaien' worden opgeroepen. Integendeel. Juist de nadruk op de bewuste omgang met conflicten en de erkenning van de noodzaak de vormen te vinden waarbinnen de samenleving spanningen en smeulende conflicten productief kan maken, maakt dat dit een perspectief is dat eigenlijk nog op een eigen operationalisatie wacht. In Nederland worden conflicten vrijwel altijd gevolgd door bezweringsrituelen. Als moderne magiërs proberen we problemen te bezweren terwijl ze juist aanleiding zouden moeten zijn voor een uitwisseling van ideeën en gedachten. De witte marsen, de stille tochten, het

¹⁵ Deze column is eerder verschenen in de *Staatscourant*, in de rubriek 'Kunst van het besturen', en wordt hier met toestemming herdrukt.

brandmerken van andersdenkenden: dat is - maar al te vaak - de praktijk. De vraag is wat wij daar tegenover kunnen stellen.

Een weerbare samenleving weet steeds settings te bedenken waar het mogelijk is om constructief met conflicten om te gaan. De weerbare samenleving wordt gekenmerkt door creativiteit in het ensceneren van de politiek, in het vinden van de vormen die een conflict productief weten te maken. De weerbare samenleving is niet persé vormvast maar wel virtuoos in het vinden van die nieuwe vormen. De kracht van dit model is dat de weerbare samenleving zo bewust nieuwe, gedeelde ervaringen produceert. En die ervaringen vormen weer de basis vormen voor haar nieuwe, gedeelde verhalen. Feitelijk is een van de kernproblemen met het veiligheids- en integratievertoog dat het zich zo eenzijdig richt op het beheersen van deviant gedrag 'aan de onderkant' van de samenleving. Juist nu zou er aandacht moeten zijn voor het genereren van nieuwe ambities en verbindingen, voor het ontwikkelen van een nieuwe normativiteit, van nieuwe perspectieven en nieuwe verhalen voor de 'bovenkant' van de diverse groepen nieuwe burgers.

Een van de veel herhaalde 'story lines' van dit moment is dat 'het een kleine groep raddraaiers is die het voor de rest verpest'. Niemand zal er tegen zijn dat die groep hard wordt aangepakt. Maar alleen een politiek die tegelijk inzet op het creëren van een gedeeld perspectief met de groepen die wel 'deugen' zal slagen in haar opzet. De woede van Antwerpen biedt stof tot nadenken. Een goed bestuurder bedenkt alvast welke vormen het alternatief zijn voor de politiek van de lange lat.

Het nieuwe paradigma van de Staat

Frank Ankersmit

We bevinden ons op dit moment met de Staat in een unieke situatie die zich in het verleden nog niet eerder voordeed en waarover de politiek filosofische theoretische reflectie nog moet beginnen. Sinds de Middeleeuwen breidde de Staat zijn macht steeds verder uit om in de 20e eeuw te culmineren in de totalitaire staten en in onze bescheidener en zoveel heilzamer variant daarvan: de verzorgingsstaat. Sindsdien is de Staat, zoals wij weten, zowel in het Oosten als in het Westen op de terugtocht. En voor zover men de noodzaak en het nut daarvan (geheel terecht) inziet, is dat vooral gebaseerd op de erkenning dat de traditionele Staat zich overtilde en taken op zich nam die hij niet goed kon uitvoeren. De Staat werd van een lust tot een last. Maar dit proces kennen we niet uit de geschiedenis - en er is daarom geen politieke filosoof en politieke filosofie die ons hier helpen kan, als we proberen de problemen in kaart te brengen die die terugtocht van de Staat met zich meebrengt.

De kern van de zaak is hierbij deze. Deze heroverweging van de taken van de Staat wordt, tot op dit moment, vooral gevoed door praktische argumenten. Men constateert dat de verzorging van de wieg tot het graf niet langer uitvoerbaar is en besluit om daar dus een punt achter te zetten. Idem natuurlijk met de plannen van Hoogervorst voor de gezondheidszorg. Men wil van dit hoofdpijn-dossier af en dumpst de hele zaak daarom nu bij de burger met de aanbeveling aan de burger dat die dat verder nu zelf maar uit moet zoeken met de zorgverzekeraars. En zo gaat het op allerlei beleidsterreinen.

In die situatie kan je twee dingen doen. In de eerste plaats, je kan doorgaan met die 'empirische politiek' en je inzake de definiëring van de taken van de Staat laten leiden door wat in de praktijk wel en niet uitvoerbaar blijkt te zijn. Dat is, in grote lijnen, het neo-liberale program. Inderdaad is dat beter dan niets doen, want als je niets doet loopt alles onherroepelijk in de soep. Dus wat dat betreft, mogen we dankbaar zijn voor de neo-liberale agenda. Maar dit is toch onvoldoende. In de eerste plaats, omdat die 'empirische politiek' altijd achter de feiten aan blijft hollen. En, voorzover deze 'empirische politiek' nog een min of meer doordachte conceptie van de Staat en zijn taken heeft, is dat nog steeds de traditionele staats-conceptie. Dat wil zeggen, een staats-conceptie die nog geen recht gedaan heeft aan die precedentloze situatie waarin we ons dit moment bevinden. Dat leidt ook tot een aanhoudende reeks van paradoxen en contradicties: we amenderen het oude paradigma van de Staat met de bevindingen die horen bij het nieuwe paradigma daarvan. Die paradoxen en contradicties tracht men vervolgens aan het oog te onttrekken met talloze ad-hoc regelingen waardoor de uitvoering van de taken van de Staat alsmaar ingewikkelder wordt.

Het herinnert aan Kuhns bekende beschrijving van de ondergang van een oud en afgeleefd paradigma: het oude Ptolemeïsche geocentrische systeem werd door steeds meer 'epicycles' alsmaar ingewikkelder, totdat Copernicus' Revolutie ineens alles weer tot theoretische eenvoud wist terug te brengen. Wat daarom nodig is, is een nieuwe theorie van de Staat. En we weten ook welke problemen die nieuwe theorie moet

oplossen, namelijk het probleem van welke de taken van de Staat anno 2005 redelijkerwijs nog kunnen zijn. Voorts weten we ook hoe we die vraag moeten beantwoorden, namelijk door vast te stellen waar op dit moment de grenzen tussen het private en het publieke domein lopen. Ik zeg met nadruk ‘door vast te stellen’ omdat ik wil aangeven dat de empirie is waar we ons op moeten richten - en niet de neo-liberale empirie van wat de Staat, met pijn en moeite, nog wel en niet meer aan kan.

In één zin: het probleem van de taken van de Staat moeten we oplossen door een reflectie op de grens tussen het publieke- en het privédomein en om dan te zien wat daaruit volgt voor de taken van de Staat. Die scheidslijn tussen publiek en privé laat zich niet apriori vaststellen, maar is een historisch gegeven dat van tijd tot tijd veranderen zal. Maar het oordeel dat een historische periode daarover heeft, is de basis van alle politiek in het algemeen en van de definiëring van de staatstaken in het bijzonder. Daaruit volgt tevens wat onze eerste praktische aanbeveling voor de toekomst zou moeten zijn. Namelijk dat gids voor alle wet- en regelgeving moet zijn: maximaal rechtdoen aan de in de samenleving (c.q. bij bepaalde politieke partijen) bestaande intuïties over wat behoort tot het publieke en het privédomein. En, meer, dat de opzettelijke vermenging van die beide, die het neo-liberalisme ons aanbeveelt, exact de verkeerde weg is. Daar ligt ook de innerlijke tegenspraak van dat neo-liberalisme: het beveelt een herwaardering aan van de private sector en dat is een geheel juist inzicht in de tekorten van het oude staats-paradigma, maar bewerkt in de praktijk een heilloze vermenging van het private en het publieke domein, en dat is waar dat neo-liberalisme zijn verknochtheid toont aan het oude staats-paradigma en zijn onvermogen om te kiezen tussen dat oude en het nieuwe staats-paradigma.

Samenvattend, we leven in een unieke situatie die zich in de geschiedenis nog niet eerder voordeed. Het unieke ervan ligt daarin dat het domein van de Staat niet meer een uitdijend, maar een krimpend universum geworden is. Dit noopt ons de taken van de Staat op een nieuwe manier te definiëren en gids daarbij is het oordeel over 1) de grenzen tussen publiek en privé en 2) het vaste voornemen die grenzen te respecteren. In zekere zin is dit een terugkeer naar een natuurrechtelijke manier van redeneren over de legitimiteit van de Staat, omdat het redeneringspatroon daar steeds zo was. Steeds probeerde men daar het publieke domein en de taken van de Staat af te leiden uit een definiëring van de privé behoeftes van de burger – zie Hobbes. Zij het dat de hier bepleitte historisering van de relatie publiek/privé daar een nieuwe dimensie aan toevoegt En waarbij de complicatie is, dat die historisering ook oog zal moeten hebben voor hoe de bestaande opvattingen over de Staat onze concepties determineren over waar die scheidslijn loopt tussen het publiek - en het privaatrechtelijke domein. De Staat is daarmee zowel input als output van de argumentatie. Dat maakt het moeilijk – maar zo is het helaas zo vaak in het leven.

De slimme overheid

Erik Gerritsen

“De boel bij elkaar houden”; wat betekent dat nu voor de overheid? Welke eisen stelt deze doelstelling aan het functioneren van een gemeente? Mijn stelling is dat alleen een slimme overheid in staat is om bij te dragen aan het bij elkaar houden van de boel. De afgelopen jaren is door de gemeente Amsterdam hard gewerkt om die ambitie, een slimme overheid, concreet handen en voeten te geven. In deze bijdrage wil ik ingaan op het concept slimme overheid, de in Amsterdam gerealiseerde successen en ook op datgene wat nog voor ons ligt. Want we zijn er zeker nog niet.

Wat zijn nou de kenmerken van die slimme gemeente? Hieronder zal ik ingaan op vier aspecten van de slimme overheid die direct relevant zijn voor het bij elkaar houden van de samenleving:

1. Een slimme gemeente presteert beter omdat zij haar eigen werkprocessen op orde heeft, zonder overbodige toetsingsbureaucratie, ruimte latend voor professionals als het gaat om het hoe, sturend en verantwoording vragend op het wat, op resultaten, werkend in ketens en met slim gebruik van ICT. Door beter te presteren vergroot zij het vertrouwen van de burger in de overheid en draagt zij in grotere mate bij aan het oplossen van maatschappelijke problemen die de sociale cohesie onder druk zetten.
2. Een slimme gemeente faciliteert empowerment van burgers zodat die burgers weer mee verantwoordelijkheid nemen voor het oplossen van maatschappelijke problemen als gevolg waarvan ook nieuwe sociale verbanden ontstaan.
3. Een slimme gemeente weet wat er gebeurt in de samenleving en is een afspiegeling van de bevolkingssamenstelling van een stad.
4. Een slimme gemeente voert permanente campagne waarin problemen eerlijk benoemd worden maar ook successen breed uitgemeten.

Een slimme gemeente presteert beter

Amsterdam worstelt al jaren met taaie maatschappelijke problemen zoals werkloosheid, overlast van criminele veelplegers (jong en/of verslaafd), overlast van agressieve psychiatrische patiënten en verslaafden, en hoge percentages voortijdige schoolverlaters. Deze problemen hebben ontwrichtende effecten op een lokale samenleving. Ze ondermijnen de sociale cohesie en de leefkwaliteit in de stad. Om deze taaie maatschappelijke problemen aan te pakken moet een gemeente op een bepaalde manier georganiseerd zijn: de problemen waar de stad mee worstelt moeten centraal staan, en niet de domeinbelangen van de verschillende instellingen die zich bezig houden met die problematiek. De Britse premier Blair spreekt over: ‘organising government around problems, not problems around government’. De werkprocessen moeten slim zijn georganiseerd binnen organisaties, maar ook over organisatiegrenzen heen moeten werkprocessen op elkaar zijn aangesloten. Ook met die van de maatschappelijke partners als politie, justitie, schoolbesturen, jeugdzorg, en GGZ. De zaal zit vol met bestuurskundigen dus u weet al waar ik het over heb: ketenregie, procesherontwerp en verminderen van de toetsingsbureaucratie. De herinrichting van werkprocessen gaat

idealiter dwars door bestaande organisaties heen, op een zo efficiënt mogelijke manier, met een maximaal gebruik van ICT. De besturing van dit alles gebeurt volgens het bekende 4 x R principe. Richting geven ten aanzien van de WAT vraag, ruimte voor de professionals om de HOE vraag in te vullen en sturen en rekenschap afleggen op basis van resultaatafspraken.

Wanneer de overheid er voor zorgt dat deze taaie problemen die een directe relatie hebben met afnemend vertrouwen in de samenleving worden opgelost, dan draagt zij bij aan het herstel van vertrouwen en cohesie in buurten en wijken. Daarnaast is een beter presterende overheid in meer algemene zin – bijvoorbeeld op het gebied van dienstverlening en handhaving, een geloofwaardiger en meer betrouwbare overheid. En dat is weer van cruciaal belang voor het vertrouwen in een samenleving.

Hieronder volgt een aantal voorbeelden uit de Amsterdamse praktijk.

Mensen aan het werk: De gemeente Amsterdam kent nu de dienst werk en inkomen (DWI), in die volgorde. Deze dienst bestaat uit een samengaan van de sociale dienst en de organisaties die de gemeente Amsterdam in het leven had geroepen om mensen aan werk te helpen. De nieuwe Wet Werk en Bijstand werkt op basis van het 4 x R principe. We mogen zelf weten hoe we de werkprocessen uitvoeren, en worden door het Rijk afgerekend op het resultaat. Dus hebben we de voorheen verplichte heronderzoeken afgeschaft. Allemaal onnodige toetsingsbureaucratie, nu we handhaven aan de kop van het proces (o.a. door huisbezoeken en digitale gegevensuitwisseling met de Belastingdienst en de Rijksdienst voor het wegverkeer). Die handhaving aan de kop voorkomt onterecht uitgekeerde uitkeringen en zorgt er voor dat elke uitkeringsaanvrager direct op het juiste traject wordt gezet (zelf solliciteren, reïntegratie, gesubsidieerde arbeid of sociale activering).

De intakevragenlijst bij het CWI is van 200 vragen teruggebracht naar circa 10. En doorverwijzing van CWI naar DWI vindt digitaal plaats waarbij de al bij CWI verkregen informatie wordt hergebruikt. Op zogenaamde marktpleinen werken CWI, DWI, reïntegratiepartners en het bedrijfsleven in een keten samen, bijvoorbeeld in de jongerenloketten. Informatie wordt gedeeld door gebruik te maken van gezamenlijk gebruikte cliëntvolgsystemen. De resultaten spreken voor zich. Jarenlang was de sociale dienst van de gemeente Amsterdam de riseé van Nederland. Nu doen we mee in de top. We presteren fors beter dan het landelijk gemiddelde. Zowel op het gebied van het voorkomen van fraude als het weer aan het werk krijgen van werklozen. We hebben op dit moment het laagste aantal jongeren in een uitkering sinds jaren. Via de jongerenloketten gaan ze of terug naar school of naar een leer/werktraject.

Ketenunits jeugdcriminaliteit: Door ketenregie tussen justitie, politie en jeugdzorg is er een effectievere aanpak gekomen van criminele jeugdige veelplegers. Dat is van groot belang om de maatschappelijke vrede te bewaren. Kenmerken van die ketenaanpak zijn casuïstiekoverleg waarbij alle betrokkenen hun informatie delen en hergebruiken, duidelijke afspraken maken wie de lead neemt en wat er van de andere betrokkenen aan bijdragen wordt verwacht. Vervolgens is het van belang elkaar daar voortdurend op aan

te spreken. Deze samenwerking vindt plaats op basis van gemeenschappelijk beschreven werkprocessen en gezamenlijk te gebruiken cliëntvolgsystemen. Ook hier spreken de resultaten voor zich zelf. Honderden probleemjongeren zijn van straat gehaald en op “traject” geplaatst. Zowel de subjectieve als de objectieve veiligheidsscores laten al een aantal jaren een positieve trend zien. Op vergelijkbare wijze pakken we in Amsterdam de ketens voortijdig schoolverlaten en verslavingszorg aan. Nu de jeugdzorg nog!

Een slimme gemeente levert ook betere Dienstverlening. Op het gebied van de dienstverlening krijgt Amsterdam binnenkort de primeur met de invoering van één telefoonnummer (14020) waar de burger voor al zijn vragen en klachten terecht kan. In 80% van de informatievragen krijgt de burger in één keer antwoord, terwijl de overige 20% direct goed wordt doorverbonden. Feitelijk werken we al een tijdje zo met de bestaande telefoonnummers, waardoor we weten dat het werkt. Verder werken we aan de uitbreiding van de digitale dienstverlening via het digitaal loket. Amsterdam werkt al met Digidi digidi en is klaar voor het burgerservicenummer. Het duurt niet zo lang meer of het kennissysteem waardoor de medewerkers van het Contact Centre in staat zijn om de meeste vragen in één keer af te handelen, wordt ook beschikbaar gesteld op amsterdam.nl. Dan is de gemeente 24 uur 7 dagen in de week digitaal bereikbaar voor de burger.

Kortom, een overheid die de boel bij elkaar wil houden begint met het op orde brengen van zijn eigen zaken om daarmee het goede voorbeeld te geven. Een slimme gemeente levert echter niet alleen betere dienstverlening maar handhaaft ook effectiever.

Handhaving: In een stad bestaan veel regels. Regels die het onderlinge verkeer van mensen regelen, met als doel om zo prettig mogelijk, rekening houdend met vele belangen, met elkaar samen te leven. Ontduiking van regels kan tot gevaarlijke toestanden leiden, tot verloedering van de openbare ruimte, tot onveiligheid, tot spanningen en conflicten tussen mensen. Er is dus een directe link tussen handhaven en de boel bij elkaar houden. Wat is nu de kern van slim handhaven? Die is: onderling consistente eisen aan burgers en bedrijven stellen, eisen die zo goed mogelijk aansluiten bij het natuurlijke gedrag van mensen, en deze eisen consequent handhaven op een slimme manier. Wanneer regels onderling tegenstrijdig zijn, en wanneer regels te ver afstaan van het gewone gedrag van mensen, wordt de acceptatie ervan aangetast. Wanneer dan ook nog eens niet consequent wordt gehandhaafd eroderen de regels en het gezag van de overheid.

De gemeente Amsterdam zet in op het wegnemen van onderling tegenstrijdige eisen door eerst als overheid te bepalen welke eisen nu gesteld worden. Er zijn succesvolle pilot projecten uitgevoerd binnen de gemeente Amsterdam waarbij aan bijvoorbeeld een café-eigenaar in één keer alle eisen werden duidelijk gemaakt waar hij zich aan moest houden. Deze eisen waren van te voren afgestemd tussen de verschillende gemeentelijke instanties. Dit voorkomt een situatie waarin op het ene moment de brandweer langskomt en eist dat er ergens een extra deur moet komen, en op een volgend moment de dienst monumentenzorg verbiedt om die deur te maken in die oude monumentale muur.

Op het centraal station werd het al snel een stuk veiliger nadat alle toezichthouders van NS, GVB, spoorwegpolitie en politie elkaars ogen en oren werden en afspraken werden gemaakt met justitie over de toepassing van “snelrecht” voor tasjesdieven.

De authentieke basisregistraties voor personen, vastgoed, en bedrijven waar thans aan wordt gewerkt, zullen de mogelijkheden voor handhaving verder doen toenemen.

Tweede kenmerk van een slimme overheid: Een slimme overheid zet de burger aan het roer en creëert tegelijkertijd nieuwe sociale cohesie

Empowerment, de burger aan het roer zetten, is om verschillende redenen van belang. De overheid kan het niet alleen, maar de vraag is ook of de overheid het wel alleen moet willen. Burgers en bedrijven hebben zelf ook een verantwoordelijkheid voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, een verantwoordelijkheid voor het zorgen voor een veilige, schone en prettige stad waarin mensen elkaar vertrouwen. Oplossingen van burgers zijn daarnaast vaak ook creatiever en leiden tot een grotere acceptatie.

Het is een taak van de overheid om burgers en bedrijven te prikkelen tot het terugnemen van maatschappelijke verantwoordelijkheid. Er zijn veel manieren waarop burgers en bedrijven meer aan het roer gezet kunnen worden. De meest simpele manier is gewoon een beroep doen op mensen. Dan blijkt dat veel Amsterdammers graag de handen uit de mouwen steken en iets willen doen voor hun stad en voor hun stadgenoten.

Hieronder volgt een aantal voorbeelden waarin burgers aan het roer staan. De stichting Eigen kracht organiseert de zogeheten Eigen Kracht Conferenties. Dit zijn bijeenkomsten die worden georganiseerd rond families in crisissituaties. Het gaat dan vaak over problemen met jongeren. In deze bijeenkomsten wordt de familie – ondersteund door een bemiddelaar – zelf aangezet tot het vinden van oplossingen. Dan blijkt dat de familie in veel gevallen zelf in staat is om tot oplossingen te komen en dat het niet nodig is om uit te wijken naar duurdere vormen van maatschappelijke opvang of zelfs justitiële trajecten.

Een ander goed voorbeeld is het gemeentelijk project Goal dat begin 2004 van start is gegaan. In dit project worden risico jongeren gekoppeld aan een persoonlijke coach. Het doel daarvan is de mogelijkheden en vaardigheden van risicojongeren te versterken. In anderhalf jaar tijd zijn meer dan 650 Amsterdamse jongeren gekoppeld aan een eigen mentor. En raad eens: waren er meer aanmeldingen van mensen die vrijwillig mentor wilden worden of van jongeren die een mentor zochten? Er waren meer aanmeldingen van Amsterdammers die mentor wilde zijn.

Een goede buur is beter dan een verre vriend, maar een lastige buur kan voor veel problemen zorgen. De stichting buurtbemiddeling Amsterdam is sinds 2004 aan het werk om buurtbemiddeling in heel Amsterdam mogelijk te maken. Het doel van de stichting is het vermogen van mensen aan te spreken om zelf problemen op te lossen. De stichting werkt met vrijwillige buurtbemiddelaars. Deze mensen krijgen een uitgebreide training. Amsterdamse burgers leveren zo een directe bijdrage aan sociale cohesie en leefbaarheid van hun stad.

In het kader van slim handhaven worden burgers met succes ingezet als toezichthouders op wildplakken en als adoptieouders voor ondergrondse afvalbakcontainers. In ruil voor het nemen van medeverantwoordelijkheid treden de stadsdelen alert op bij het verwijderen van de posters en het legen van de afvalbakken.

Een laatste voorbeeld van burgers aan het roer: het buurtbudget in stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer. De essentie is dat bewoners zelf beslissen over de besteding van middelen voor leefbaarheid en veiligheid. Burgers krijgen een budget dat ze, na onderling overleg, vrij kunnen besteden aan doelen die het gemeenschappelijk belang dienen. Het geld kan worden besteed aan uiteenlopende zaken; van buurtfeesten tot fietsenrekken.

Wanneer mensen samen dingen doen, een gedeeld doel nastreven, dan ontstaat sociaal vertrouwen; in de woorden van de Amerikaanse politicoloog Robert Putnam: sociaal kapitaal. Bovendien worden in het samenwerken de basisregels van onze samenleving bevestigd. Als netwerken van mensen worden geactiveerd, versterkt dit de betrokkenheid bij de directe omgeving. Als bewoners samen besluiten over de besteding van hun buurtbudget, doen zij ervaring op in politieke participatie en het sluiten van compromissen. Wanneer op een goede manier een beroep wordt gedaan op burgers, dan blijkt dat er onvermoede en nog onaangeboorde kracht in de samenleving zit.

En natuurlijk is er samenhang tussen het eerste en het tweede kenmerk van een slimme overheid. Een overheid die zijn eigen zaakjes goed voor elkaar heeft kan met meer geloofwaardigheid een beroep doen op de burger om mede verantwoordelijkheid te nemen.

Weten wat er speelt, actief diversiteitsbeleid

De derde voorwaarde om de boel bij elkaar te kunnen houden is dat een gemeente moet weten wat er speelt. Een actief diversiteitsbeleid kan daarbij helpen. De gemeente moet voelhoorns hebben in de samenleving. De in discussies veel geplaagde stadsdelen fungeren als zodanig. Dat mag ook wel eens gezegd worden. Die moet je dus niet opheffen. En natuurlijk moeten ambtenaren en bestuurders, voordat ze nieuwe dingen verzinnen, eerst achter hun bureau vandaan. Ze moeten eerst met de mensen zelf, met de doelgroep gaan praten voordat ze nieuw beleid maken. Dat is ook het eerste wat we deden na de aanslag op Theo van Gogh: met mensen in de stad praten voordat we een letter op papier zetten. Dat is wat we al veel doen maar wat nog wel meer mag gebeuren.

Een slimme manier om je voelhorens te organiseren is ook het voeren van een actief diversiteitsbeleid. Het uitgangspunt is simpel: een overheid die de boel bij elkaar wil houden moet als legitiem worden ervaren. Daarvoor is nodig dat in een stad waar tientallen etnische groeperingen samenleven, deze groeperingen ook binnen de overheidsorganisatie vertegenwoordigd zijn. Mensen moeten zich herkennen in het openbaar bestuur. Daarnaast speelt een ander argument: om te begrijpen wat er speelt in de stad, om te kunnen duiden wat er gebeurt, is het noodzakelijk dat uit de verschillende bevolkingsgroepen mensen werken binnen de gemeente. Door actief diversiteitsbeleid begint het Amsterdamse gemeentelijk apparaat steeds meer een afspiegeling te worden van de Amsterdamse bevolking. Amsterdam is al de meest diverse gemeente van

Nederland maar het moet nog beter. Vooral in de hogere schalen. Daar maken we speciaal werk van. Dat kan door actief te zijn in netwerken van hoger opgeleide nieuwe Nederlanders, door het opnemen van doelstellingen in de managementcontracten van het topmanagement en door actief stagebeleid.

Een slimme overheid voert permanente campagne

In de ‘mediacratie’ is alles beeldvorming, ook de sfeer in een stad. Een gevoel van malaise beïnvloedt de maatschappelijke ontwikkelingen op een negatieve wijze, en andersom. Het gevoel of de boel bij elkaar blijft of niet, is voor een deel met ‘slimme’ campagnes te beïnvloeden. Een vicieuze cirkel van negatieve beeldvorming, negatieve stemming, afnemend vertrouwen, en zich in hun schulp terugtrekkende of radicaliserende burgers kan en moet doorbroken worden. Om deze negatieve trend te keren is bewerking nodig van de beleving die mensen hebben van de werkelijkheid. Dit kan door permanent de feiten zoals die zijn te communiceren. Vaak is namelijk de beleving van bijvoorbeeld onveiligheid groter dan de daadwerkelijke onveiligheid. Ik durf de stelling aan dat het beter gaat met de stad, ondanks alle echt grote problemen die we hebben, dan veel mensen denken. Dat komt ook omdat veel positiefs dat gebeurt in de stad onbekend blijft. Goed nieuws is zoals bekend geen nieuws. En het stelselmatig negatieve nieuws over bijvoorbeeld bepaalde bevolkingsgroepen draagt bij aan afnemend sociaal vertrouwen. En dan heb ik nog maar even niet over publieke gezagsdragers die hun eigen overheidsnest bevuilen. Het is daarom een taak van de overheid om al het goede dat gebeurt ook te laten zien, ik denk bijvoorbeeld aan de positieve rolmodellen, de nieuwe Amsterdammers waar het wel heel goed mee gaat en de vele spontane burgerinitiatieven. Zo mogelijk door het slim genereren van *free publicity*, maar zonodig ook over de hoofden van de pers heen via eigen communicatiekanalen.

Natuurlijk is het daarbij van belang om met beide benen op de grond te blijven en om verwachtingen goed te managen. Duidelijk en eerlijk aangeven dus wat je van de overheid wel en niet kunt verwachten en dat gebaseerd op daadwerkelijke successen en goede voorbeelden. Daarbij hoort ook dat problemen eerlijk worden benoemd, maar we moeten niet krampachtig bang zijn voor het verwijt van overheidspropaganda. De zichzelf waarmakende negatieve beeldvorming zoals die dagelijks vanuit de pers op ons afkomt eist een effectief antwoord van de overheid: permanente campagne.

In Amsterdam zijn we daar voorzichtig mee begonnen. Op het gebied van veiligheid en bijvoorbeeld met de campagne “Wat doe jij voor de stad” (toename aantal mensen die vrijwilligerwerk willen doen) en de campagne om het meldpunt discriminatie meer bekend te maken (aanzienlijke toename aantal meldingen). Dit moet echter nog veel intensiever. Er zijn nog veel problemen die moeten worden opgelost en die mogen niet ontkend worden. Maar wij als gemeente en wij als burgers van Amsterdam boeken ook veel successen en die horen breed gevierd te worden. Ik ben er hartstochtelijk van overtuigd dat een permanente campagne langs deze lijnen een bijdrage kan leveren aan een zich zelf waarmakende voorspelling in positieve zin als het gaat om het vergroten van sociale cohesie in onze stad. *Optimistic government* noemt Sam Shepard, het plaatsvervangend hoofd communicatie van president Bartlet in de serie West Wing dat. Bij *optimistic government* horen – voor de volledigheid - ook nog politieke leiders die

hun bevolking op sleeptouw nemen op basis van een inspirerende toekomstvisie. Een uitwerking hiervan valt echter buiten het bestek van mijn ambtelijk technocratisch betoog.

Samenvattend moet een gemeente die optimaal is uitgerust om bij te dragen aan het bij elkaar houden van de boel:

1. Zelf beter presteren.
2. De burgers meer aan het roer zetten.
3. Voelhorens in de samenleving hebben en zelf qua samenstelling een afspiegeling van bevolkingsamenstelling zijn.
4. Permanent campagne voeren gebaseerd op management van verwachtingen, eerlijk benoemen van problemen en breed uitmeten van successen, zo mogelijk via free publicity maar zonodig gebruik makend van eigen communicatiekanalen over de hoofden van de pers heen.

In Amsterdam zijn we er zeker nog niet, vele problemen schreeuwen nog om een oplossing, maar de geboekte successen mogen er zijn en geven het vertrouwen dat we die resterende problemen ook – samen met onze burgers – zullen oplossen.

Vertrouwen en democratie

Frank Hendriks

In deze korte beschouwing wil ik twee vragen aan de orde stellen: 1) Heeft de Nederlandse democratie een vertrouwensprobleem? en 2) Kan er iets aan worden gedaan? Het antwoord op beide vragen is 'ja'. In het eerste geval wil ik toevoegen: ja, er is een probleem, maar nee, dat is niet alleen een leiderschapsprobleem, zoals sommigen menen; het is evengoed een burgerschapsprobleem. In het tweede geval zeg ik dan ook: ja, er zijn handelingsopties, maar nee, die liggen niet alleen in handen van het bestuur; burgers hebben hier ook een belangrijke rol te spelen.

Om te beginnen met de eerste vraag. Wat is er aan de hand? Nederland stond lange tijd bekend als een *high trust society*. Dat uitte zich niet alleen in een hoog gegeneraliseerd vertrouwen, maar ook in een relatief groot vertrouwen in de democratische, politieke en bestuurlijke instituties. Het eerste is overleefd, het tweede is de afgelopen jaren duidelijk gedaald. Nederland staat niet meteen onderaan in de internationale ranglijsten, daarvoor was de uitgangspositie te goed. De daling is niet dramatisch, maar ook niet te bagatelliseren.

Wat zeggen relevante statistieken verzameld door instellingen als het SCP, de Nederlandse Bank en dergelijke? Elders heb ik die uitgebreid geïnventariseerd. Relevante bevindingen waren onder meer de volgende¹⁶:

- Het vertrouwen in politieke partijen en het parlement daalt. De tevredenheid met de wijze waarop politiek wordt bedreven daalt.
- Het vertrouwen in de regering daalt. De tevredenheid met wat de regering doet daalt.
- De tevredenheid met de wijze waarop de publieke sector wordt bestuurd daalt. Het percentage dat vindt dat de overheid goed functioneert daalt.

Een daling van het vertrouwen in het Nederlandse parlement van 66% naar onder de 50% in luttele jaren, tussen 1997 en 2004, is niet positief te noemen. Een forse daling van het vertrouwen in de regering – na 2002 gaat dat snel omlaag; van rond de 65% naar minder dan 45% - roept ook vragen op. De percentages Nederlanders die tevreden tot zeer tevreden zijn met 'wat de regering doet' en die instemmend tot zeer instemmend reageren op de frase 'dat de overheid goed functioneert' dalen sterk. Het eerste percentage zakt naar 59% in 2002; het tweede percentage wordt in dat jaar bijna gehalveerd tot 35%.

Worden deze ontwikkelingen ingegeven door een negatief oordeel over de prestaties van het openbaar bestuur of door de manier van opereren en met elkaar omgaan in het

16 Bron: een reeks van rapporten, i.h.b.: "Sociaal cultureel rapport: De kwaliteit van de quartaire sector" (SCP, Den Haag, 2002); "Sociale staat van Nederland" (SCP, Den Haag, 2003); "In het zicht van de toekomst" (SCP, Den Haag, 2004); "De sociale staat van Nederland" (SCP, Den Haag, 2005). Het SCP trekt hier de vergelijking met een reeks buitenland: Groot-Brittannië, Denemarken, Duitsland, België, Frankrijk, en Italië.

openbaar bestuur? Waar ligt het probleem? Sommigen menen dat er primair sprake is van een effectiviteitsprobleem: vertrouwenscijfers zouden dalen omdat de effectiviteit van het overheidsoptreden zou dalen. Ik wil de stelling verdedigen dat het Nederlands openbaar bestuur in eerste instantie een legitimiteitsprobleem heeft, en vervolgens, in tweede instantie, een effectiviteitsprobleem. Dit volgens de formule $K = L \times E$. Als L (de legitimiteit) onder druk staat krijgt E (de effectiviteit) ook minder kracht mee in de doorvertaling naar K (de ervaren kwaliteit van het systeem).

Het Nederlandse bestuurssysteem vertoont in hoge mate de trekken van een consensusdemocratie. Die democratie heeft ontegenzeggelijk een begrensde effectiviteit (zie figuur 1). Ze heeft sterktes én zwaktes. Die heeft ze vanouds en die heeft ze nog steeds. Daar is de afgelopen jaren niet zoveel in veranderd. Wat wel is veranderd is de aanvaarding en de waardering van de verhoudingen en de wijzen van besturen die typisch bij een consensusdemocratie passen.

Figuur 1: sterktes en zwaktes van de consensusdemocratie

<i>Sterktes</i>	<i>Zwaktes</i>
Samenwerking, integratie	Samenklontering, stroperigheid
De boel bij elkaar houden	Alles met alles verknopen
Verantwoordelijkheid delen	Aanspreekbaarheid verkrummen
Ieder een plek geven	Niemand verantwoordelijk maken
Draagvlak in beleidsnetwerken	Verantwoording in politieke instituties
Proportionele representativiteit	Doorwerking verkiezingen
Gekanaliseerde pluriformiteit	Kartelpolitiek
Pragmatische deskundigheid	Expertocratie
Pacificatie en accommodatie	Vermijdings- en weggijkgedrag
Integrale beleidprogramma's	Compromisbeleid
Zorgzaamheid	Paternalisme

In de consensusdemocratie staat integratief 'overleg' tussen zaakwaarnemers onderling ('polderen' op z'n Nederlands) centraal. Leiderschap in de consensusdemocratie is typisch 'rentmeesterschap'. Burgerschap is typisch volgend en vertrouwend, een patroon van meestal toeschouwen en af en toe inspreken. Lange tijd is dit patroon *accepté*, en daardoor ook werkzaam, maar dat verandert de afgelopen decennia sterk. Naar alternatieven voor consensusdemocratie (zie figuur 2) – en naar daarbij passende manieren van werken en omgaan met elkaar – wordt steeds meer verlangd. De consensusdemocratie wordt steeds meer als een 'probleem' gezien en steeds minder als een oplossing, zoals het voorheen was voor de vreedzame accommodatie en pacificatie van levensbeschouwelijke verschillen.

Figuur 2: consensusdemocratie en haar alternatieven¹⁷

¹⁷ Bron: Hendriks, F., *Reinheid en democratie*, Lemma, 2005 (oratie); Hendriks, F., *Vitale democratie: leiderschap, burgerschap en good governance*, te verschijnen eind 2006.

	<i>Aggregatieve democratie</i> (majoritair)	<i>Integratieve democratie</i> (non-majoritair)
<i>Indirecte democratie</i> (vertegenwoordigend)	Penduledemocratie	Consensusdemocratie
<i>Directe democratie</i> (zelfbeschikkend)	Kiezersdemocratie	Participatiedemocratie

Er is dus een probleem. En dat probleem is eerst en vooral een legitimiteitsprobleem. Wat is hier aan te doen? Allereerst is het belangrijk dat bestuurders verantwoordelijkheid nemen voor de aanpak van het probleem zonder meteen álle verantwoordelijkheid (en schuld) op de schouders te nemen. Burgers hebben hier ook een belangrijke verantwoordelijkheid. Sterker nog: in theorie zijn we allemaal – gekozen en kiezers, benoemden en benoemers – burgers. De staat is een grote ‘vereniging’, waarvan de ‘leden’ elkaar afwisselen in het dragen van bestuurlijke verantwoordelijkheden.

Dus zowel aan de kant van het bestuur als aan de kant van de burger ligt een verantwoordelijkheid. De met de consensusdemocratie mee ontwikkelde patronen van bestuurlijk leiderschap (‘rentmeesterschap’) en burgerschap (‘toeschouwer-annex-inspreker’) kunnen niet ongemoeid blijven. Bewegingen in de richting van ‘aansprekend bestuur’ en ‘vitaal burgerschap’ zijn mijns inzien onontbeerlijk. Essentieel daarbij is het volgende.

- *Aansprekend bestuur.* Een groot probleem van het consensusbestuur is zijn gebrek aan aansprekendheid. Goed bestuur – bestuur dat legitimiteit verwerft en mede daardoor effectiviteit verkrijgt – moet heden te dage oog en gevoel hebben voor de zaak én voor de relatie, voor de techniek én de symboliek. Goed bestuur moet natuurlijk de nodige deskundigheid in huis hebben, maar het moet ook tot de verbeelding weten te spreken. Voor het consensusbestuur ligt op dit vlak een grote uitdaging: het bestuurlijke leiderschap meer *aansprekend* naar buiten laten treden, minder ‘expertocratisch’ en meer ‘persoonlijk’ en ‘sensitief’ naar voren laten komen. Aansprekend bestuur is geen behaagziek bestuur. Het is geen bestuur dat anderen alleen maar naar de mond praat, alleen maar aait en nooit prikkelt. Het is ook *áansprekend* bestuur: bestuur dat aan de bel trekt, dat appelleert, dat kaatst én ontvangt. Zulk bestuur spreekt zijn woordje mee in de hedendaagse mediademocratie, maar altijd met zijn eigen stem, en nooit met alle winden meewaaierend.
- *Vitaal burgerschap.* Een ander groot probleem van het consensusbestuur is zijn neiging tot ondrukking van een vitale burgercultuur. In de jonge Republiek kon het Nederlands bestuur nog bouwen op een vitale republikeinse burgercultuur. Door opkomst van het regentenbestuur, de verzuiling en de verzorgingsstaat is die cultuur erbij ingeschoten. Revitalisering, heruitvinding van de vitale burgercultuur, is een grote uitdaging. Vitaal burgerschap, in welke vorm dan ook, is altijd *volwaardig* burgerschap: ontvoogd, eigenstandig en medeverantwoordelijk; burgerschap dat wat vermag, dat wat wil en wat kan, dat minder aan de leiband loopt en meer op eigen kracht opereert. Vitaal burgerschap is ook altijd *volwassen* burgerschap; burgerschap

met een volwassen gevoel voor evenwicht, tussen assertiviteit én civiliteit, tussen opeisen én inschikken, tussen veranderingswil én realiteitszin, tussen halen en brengen.

Publieke participatie: medicijn tegen cynisme en middel om de boel bij elkaar te houden?

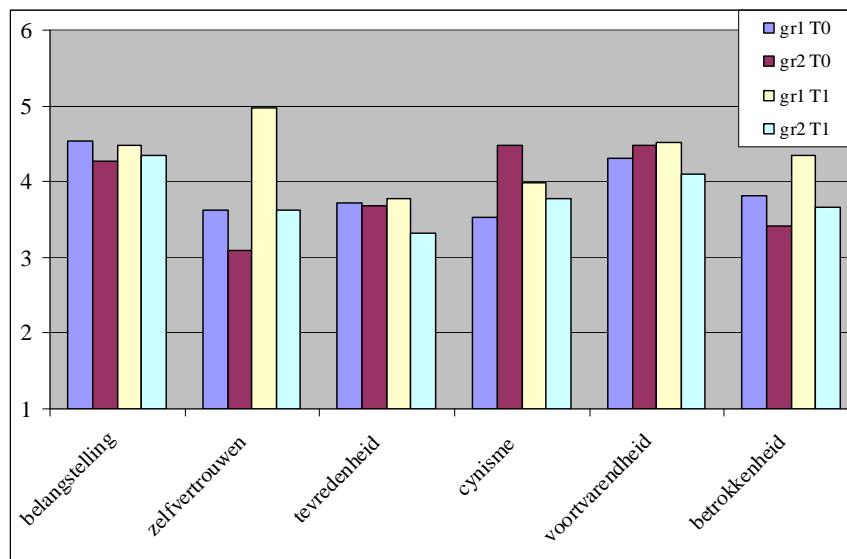
Dave Huitema en Ron Lavrijsen

Afgelopen jaar mochten wij een praktische invulling geven aan interactieve beleidsvorming. Voor de provincie Flevoland organiseerden we een burgerjury die zich mocht uitspreken over het omgevingsplan, een moderne variant van het streekplan. Na een wervingscampagne onder duizenden Flevolandse en selectiegesprekken gingen we met drie jury's van start.

Eén van de doelen die de provincie had met dit initiatief was het vergroten van de betrokkenheid van de burger met de provinciale politiek. Geen gemakkelijk streven, aangezien een groot deel van de inwoners van Almere zich meer oriënteert op de Randstad en de inwoners van Noord-Flevoland eerder Oost- en Noordwaarts kijken. Daarnaast is de provinciale bestuurslaag tamelijk onbekend en is de politieke betrokkenheid met de provincie beperkt.

De gedachte dat publieke participatie goed is voor de politieke betrokkenheid is een oude. Een kijkje in de beleids- en politieke keuken is goed voor de kennis van het politieke systeem en de waardering er voor. Bovendien neemt de mate van politieke activiteit toe als men eenmaal ervaring heeft met de provinciale politiek – immers al doende leert men.

Voordat we van start gingen formuleerden we drie verwachtingen, gebaseerd op eerder onderzoek. We vermoedden dat een participatief proces vooral mensen trekt die al een grote politieke betrokkenheid hebben. Daarnaast dachten we dat door de deelname aan de burgerjury's deze betrokkenheid nog verder zou toenemen. Tenslotte verwachtten we dat naarmate de getoonde inzet van juryleden in het interactieve proces groter was, de toename in betrokkenheid sterker zou zijn. Om goed te kunnen vergelijken onderzochten we de politieke betrokkenheid zowel voor als na deelname aan de jury en vergeleken we de scores van burgerjurydeelnemers met die van niet-deelnemers.



De uitkomsten van de vergelijking tussen deelnemers (Groep 1) en niet-deelnemers (groep 2) zijn instructief, ook voor de vraag of publieke participatie als een instrument voor het vergroten van politieke betrokkenheid gezien kan worden. Inderdaad bleken diegenen die aan de jury meededen bij aanvang (T0) een hogere mate van politieke betrokkenheid te hebben dan niet deelnemers. Dit is een bekend fenomeen in 'participatieland'. Dat bij inspraak altijd dezelfde gezichten te zien zijn is een veel gehoorde klacht. Het gevaar daarvan is dat politieke besluitvorming dan het aura van vriendjespolitiek kan krijgen. De burgerjurymethode benadert burgers 'at random' en bereikt daarmee al veel mensen die normaal niet aan politiek of bestuur mee zouden doen. Duidelijk is echter dat een uitnodiging tot deelname vooral mensen aanspreekt die al in enige mate betrokken zijn en dat mensen met minder politieke belangstelling een dergelijke uitnodiging sneller naast zich neer leggen. Uit ervaringen elders (Duitsland) blijkt overigens dat door ook deze mensen te blijven aansporen, deze uiteindelijk vaak wel toezeggen.

Ten tweede was de betrokkenheid van de juryleden na deelname (T1) wezenlijk groter geworden. Opvallend genoeg nam ook de betrokkenheid van de niet deelnemers toe, maar minder sterk dan bij de juryleden. Wij vermoeden dat de politieke betrokkenheid in geheel Nederland in de meetperiode omhoog is gegaan vanwege de discussie omtrent het referendum over de Europese Grondwet. Ook heeft het deelnemen aan een onderzoek naar politieke betrokkenheid zelf enig effect op de deelnemers, namelijk dat de betrokkenheid toeneemt. De toename van betrokkenheid bij de juryleden is echter wezenlijk hoger dan de toename onder niet deelnemers.

De derde verwachting, dat de toename van politieke betrokkenheid het grootst zou zijn bij die juryleden die het meest actief waren tijdens de jury bleek niet uit te komen. Het waren vooral de juryleden met een gemiddelde inzet die qua politieke betrokkenheid het meeste profijt hadden. Twee aspecten van politieke betrokkenheid zijn hiervoor met name verantwoordelijk, namelijk het zogenaamde 'politiek zelfvertrouwen' en het 'politiek cynisme'. Vooral het politiek zelfvertrouwen, het idee dat men verschil kan uitmaken in de politiek, steeg voor alle deelnemers aan de jury's sterk en voor de mensen met een gemiddelde inzet nog het meest. Helaas steeg ook het politiek cynisme van alle juryleden licht, en nam het relatief sterk toe bij de meest actieve juryleden. Wij kunnen over de redenen alleen speculeren. Mogelijk hebben juryleden die zich sterk inspanden een onrealistisch hoog verwachtingspatroon gehad over hun invloed op de meningsvorming in Provinciale Staten, een verwachting die in het systeem van vertegenwoordigende democratie moeizaam uit komt.

Concluderend en aanbevelend poneren wij een aantal stellingen:

- Publieke participatie is goed voor de politieke betrokkenheid van de deelnemers. Omdat politieke betrokkenheid een wezenlijk onderdeel is van de zo sterk gewenste maatschappelijke coherentie dient publieke participatie krachtig gestimuleerd te worden.

- Publieke participatie trekt mensen die al een grote mate van politieke betrokkenheid hebben. Om ook mensen die minder betrokken te zijn te trekken dienen extra maatregelen genomen te worden.
- Een sterke inzet tijdens publieke participatie kan naast positieve effecten op de algehele politieke betrokkenheid ook leiden tot een toename van politiek cynisme. Dit is ongewenst. Omdat deze toename veel minder sterk is bij mensen die zich relatief minder sterk inspannen valt te overwegen om mensen die zeer gedreven zijn enigszins af te remmen. Belangrijker nog is een goed management van verwachtingen in participatieve besluitvormingsprocessen.

De diagnose van burgerparticipatie op lokaal niveau¹⁸

Boudewijn Steur en Auke van der Goot

Sinds het einde van de jaren zestig staat de kloof tussen politiek en samenleving hoog op de agenda. In de loop van de afgelopen vier decennia varieerde de gevoelde urgentie deze kloof te overbruggen natuurlijk wel. Na de millenniumwisseling kan echter nauwelijks meer gezegd worden, dat deze urgentie niet aanwezig is. We hoeven alleen maar te wijzen op de opkomst van Pim Fortuyn en het ‘nee’ tegen de Europese grondwet. Iedere politicus in Nederland is ervan overtuigd, dat ‘er iets moet gebeuren’. Vaak wordt dat ‘iets’ ingevuld met een vorm van burgerparticipatie in het beleidsproces.

Ook als we kijken naar de nieuwe coalitieprogramma's 2006-2010 staat de bevordering van burgerparticipatie nog altijd hoog in het vaandel in gemeenteland. Meestal staat dan de vraag centraal *hoe* burgers politiek betrokken kunnen worden, waarbij met name op mogelijke instrumenten om burgers te laten participeren wordt ingegaan. Niet voor niets experimenteren veel gemeenten met vormen van burgerjury, internetpolls, referenda et cetera.

Even interessant is echter de vraag naar het *waarom*, want waarom zijn burgers bereid politiek te participeren? Deze vraag staat centraal in verschillende verklaringsmodellen voor burgerparticipatie. Wij zullen in dit artikel op één van deze modellen ingaan, namelijk het zogenaamde CLEAR-model.

Verklaringsmodellen voor burgerparticipatie

Voordat we zullen ingaan op het CLEAR-model, zullen we kort stilstaan bij de drie dominante verklaringsmodellen voor burgerparticipatie, namelijk het *civic voluntarism*-model, het *rational choice*-model en het *social capital*-model.¹⁹

In het *civic voluntarism*-model zijn burgers bereid te participeren als ze over voldoende mogelijkheden beschikken, politiek betrokken zijn en als ze worden gemobiliseerd. In feite ligt er een klassiek beeld van de *homo politicus* aan dit model ten grondslag, waarbij burgers tot volle ontplooiing komen als zij een bijdrage leveren aan de publieke zaak. Hoewel de gedachte achter dit model mooi is, is de werkelijkheid toch een stuk platter; burgers zijn mensen die hun vrije tijd liever inzetten voor leukere activiteiten.

In het *rational choice*-model zijn burgers bereid te participeren als de voordelen daarvan groter zijn dan de nadelen. Dat betekent dat burgers vooral bereid zijn te participeren als hun inspanningen laag zijn, maar de te behalen voordelen groot. Je zou kunnen zeggen, dat de centrale vraag voor een burger “What’s in it for me?” is. De dagelijkse praktijk laat echter zien dat deze verklaringsfactor voor participatie van burgers in het publieke domein niet afdoende is. Burgers zijn wel degelijk bereid zich in te zetten binnen het publiek domein zonder dat er een direct belang aan te wijzen is.

¹⁸ Dit artikel is mede geïnspireerd door de workshop “Modellen voor burgerparticipatie” van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op het Festival der Bestuurskunde 3.0. Dank gaat uit naar Doortje Ninck Blok en Eveline van Dijk.

¹⁹ C. Pattie en P. Seyd, ‘Citizenship and civic engagement: attitudes and behaviour in Britain’, *Political studies*, 2003, jrg. 51, pp. 443-468.

In het *social capital*-model zijn burgers bereid te participeren als er voldoende vertrouwen bestaat in de instituties én in elkaar. Dit betekent dat als burgers een sterk gevoel van gemeenschap hebben, zij bereid zullen zijn zich in te zetten in het publieke domein. Ook dit model verklaart echter niet afdoende waarom burgers wel of niet bereid zijn te participeren. Een hoge graad van sociale cohesie in een gemeenschap levert niet altijd de gewenste politieke participatie van haar burgers op.

Het CLEAR-model

In het CLEAR-model worden de drie bovenstaande verklaringsmodellen over burgerparticipatie aan elkaar gekoppeld. Het model werd ontwikkeld door Gerry Stoker, Vivien Lowndes en Lawrence Pratchett in opdracht van de Raad van Europa.²⁰ **CLEAR** is een acroniem, dat voor de volgende onderdelen staat:

– **Can** citizens participate?

De ‘can do’-factor heeft betrekking op de sociaal-economisch status van burger; hebben zij de vaardigheden, de competenties en het zelfvertrouwen om te participeren. Deze ‘can do’-factor sluit aan bij onderzoeken in Nederland naar participatie: vooral hoogopgeleiden zijn actief in het publiek domein (zie de cijfers van het SCP). Gemeenten kunnen participatie vergroten door burgers ‘op te leiden’ (bijvoorbeeld door het aanbieden van cursussen) en de nodige middelen te verschaffen.

– **Do they Like** to participate?

De ‘like to’-factor heeft betrekking op de binding met de politieke entiteit waar de participatie moet plaatsvinden, ofwel participatie vindt plaats waar een sterk gemeenschapsgevoel heerst. Vergroting van participatie is mogelijk door de sociale cohesie in een gemeenschap te vergroten. Uiteraard komt daarbij meteen de vraag bovendrijven hoe deze sociale cohesie dan kan worden vergroot.

– **Are they Enabled** to participate?

De ‘enabled to’-factor heeft betrekking op de toegang van burgers tot netwerken die burgers in staat stellen te participeren, zoals maatschappelijke groeperingen. Deze factor gaat ervan uit dat burgers via organisaties en groeperingen participeren in het beleidsproces. Dit beeld is ook niet onterecht, want vaak zijn dergelijke lokale organisaties op enigerlei wijze betrokken bij het gemeentelijke beleidsproces. Gemeenten kunnen lokale participatie vergroten door maatschappelijke organisaties en groeperingen te faciliteren en te subsidiëren.

– **Are they Asked** to participate?

De ‘asked to’-factor heeft betrekking op de vraag of burgers worden gevraagd of aangesproken om te participeren. Het gevoel dat de mening van burgers gewild is, is een

²⁰ De RvE-ministers verantwoordelijk voor lokaal en regionaal bestuur hebben op de 14^e Ministersconferentie in Boedapest een RvE-agenda voor lokale en regionale democratie goedgekeurd. De implementatie van die agenda is door het Comité van Ministers van de RvE opgedragen aan het CDLR. Als onderdeel van de Boedapest-agenda, heeft het CDLR in 2005 besloten een nader vervolg te geven aan de aanbeveling van het Comité van Ministers inzake bevordering van burgerparticipatie op lokaal niveau: aanbeveling (2001) 19

katalysator politiek te participeren. Daarnaast is de aanwezigheid van instrumenten voor participatie essentieel om burgers te betrekken, zoals de mogelijkheid van het houden van een referendum, het organiseren van burgerpanels et cetera. Participatie kan dan ook worden vergroot door een structuur of een cultuur binnen de gemeentelijke organisatie te creëren, die dwingt tot het actief betrekken van burgers in het beleidsproces. Lokale overheden kunnen bovendien meerdere, creatieve instrumenten ontwikkelen en gebruiken om burgerparticipatie te bevorderen.²¹

– Are they **Responded** to if they do participate?

De ‘responded to’-factor heeft betrekking op de wijze waarop gemeenten omgaan met de inbreng van burgers. Deze factor wordt bij vormen van burgerparticipatie vaak onderschat, maar is in feite een erg belangrijke succesfactor. Het is echter niet alleen belangrijk terug te koppelen wat er met de resultaten gebeurt, maar tevens om waardering uit te spreken voor de betrokkenheid van die burgers. In sommige gemeenten gebeurt dat door burgers te betalen voor hun participatie, maar dat is lang niet altijd nodig. Veel burgers kunnen door een positieve houding van de gemeente energie halen uit hun betrokkenheid en zijn alleen daarom al gemotiveerd een volgende keer wederom deel te nemen. Een belangrijke beleidsuitdaging voor gemeenten is dan ook om responsiever te zijn. Daarnaast moeten gemeenten zich er van bewust zijn dat burgers behoefte hebben aan een (al dan niet materieel) schouderklopje voor hun inspanningen.

In een schema ziet het CLEAR-model er als volgt.

	Sleutelfactoren voor burgerparticipatie	Uitdagingen voor de overheid
Can do	Individuele vaardigheden, zoals mondelinge en schriftelijke vaardigheden, omgaan met computers	Training en ondersteuning van vrijwilligers, opleiden van burgers, aanbieden van scholing
Like to	Aanwezigheid gemeenschapsgevoel en sociaal kapitaal	Gemeenschapsontwikkeling, opbouwen van sociaal kapitaal
Enabled to	Aanwezigheid van maatschappelijk middenveld en koepelorganisaties	Faciliteren en subsidiëren van maatschappelijk middenveld; Bevorderen relatie tussen burgers en maatschappelijke organisaties
Asked to	Mogelijkheden bieden aan burgers deel te nemen; Actief burgers verzoeken deel te nemen	Creëren van instrumenten om burgers te betrekken

²¹ G.J. van den Nieuwenhuijzen en B.F. Steur, *Burgers betrekken. Een handleiding voor burgerparticipatie*, Den Haag, 2005.

Responded to	Als er wordt geluisterd en al er sprake is van een reactie van overheidszijde	Structuren en culturen ontwerpen die de responsiviteit van de politiek-ambtelijke organisatie verbeteren
--------------	---	--

Het CLEAR-model in de praktijk

In september 2005 besloot de *Committee of experts on democratic participation at local and regional level* (LR-DP) van de Raad van Europa het CLEAR-model in de praktijk te testen, de zogenaamde road-test. Aan deze road-test namen – buiten Nederland – Finland, Noorwegen, Spanje en Slowakije deel.²² In Nederland werd deze testfase, onder coördinatie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, uitgevoerd in de gemeenten Dantumadeel, Deurne, Zoetermeer, Arnhem en Utrecht. Het doel van deze road-test was te beoordelen of het CLEAR-onderzoeksinstrument bruikbaar en inzetbaar is voor de vergroting van burgerparticipatie op lokaal niveau. De conclusies werden op de conferentie ‘Tools for strengthening democratic participation at local level’ in Tampere, Finland, gepresenteerd. Deze conferentie heeft een paar belangrijke resultaten opgeleverd. In de eerste plaats werd vanuit de deelnemende lidstaten de waarde van het CLEAR-model onderkend. Uit de proefperiode bleek dat een aantal blinde vlekken in het eigen gemeentelijke beleid door het CLEAR-model zichtbaar waren gemaakt. Er bestond echter ook kritiek, want de huidige invulling van het model was te globaal waardoor specifieke kenmerken in de verschillende landen onderbelicht bleven. Op de conferentie is afgesproken dat de drie Britse onderzoekers het model verder zullen ontwikkelen en dat er naar alle waarschijnlijkheid nogmaals een road-test binnen de lidstaten van de Raad van Europa zal worden gehouden.

Uiteraard zijn dit belangrijke resultaten, maar het is de vraag hoe lang je een model verder kan doorontwikkelen. De werkelijkheid – zeker in verschillende landen – is immers veel te diffuus om één standaardmodel te hebben. We moeten ook niet vergeten dat het model slechts een middel is om het doel van de vergroting van burgerparticipatie te bereiken. Wat dat betreft heeft het CLEAR-model een intrinsieke waarde, want het acroniem CLEAR genereert op zichzelf al zoveel discussie over lokale burgerparticipatie binnen gemeenten, dat het model een belangrijke toegevoegde waarde heeft in het denken over de vergroting van burgerparticipatie.

Conclusie: kansen en mogelijkheden

Het CLEAR-model lijkt op het eerste gezicht een antwoord te geven op de onvolkomenheden in de traditionele verklaringsmodellen voor burgerparticipatie. Het is lastig om definitieve conclusies te trekken over een model dat nog volop in ontwikkeling is. Vooralsnog lijkt het echter wel de moeite waard de toepassing en ontwikkeling van het model te blijven volgen. Eén belangrijke voordeel heeft het model bij voorbaat al: het zet aan tot nadenken en als zodanig heeft het model een meerwaarde.

²² Informatie over deze road-test en de afzonderlijke landenrapporten zijn te vinden op de website van de Raad van Europa, zie <http://www.coe.int>

Ten slotte is van belang niet alleen stil te staan bij de vraag *hoe* we burgers kunnen betrekken bij de politiek en het beleidsproces, maar ook in te gaan op de beweegredenen van burgers om te participeren. Als we deze immers niet begrijpen, zullen pogingen om de betrokkenheid van burgers bij de politiek en overheid te vergroten stranden.

Sporen naar een nieuwe Bijlmer

Lourens Burgers

Inleiding

Als men rond 1990 over de Bijlmermeer (een wijk in Amsterdam Zuidoost) sprak, dan was dat zelden in positieve betekenis. De karikatuur ‘een wijk die er nooit had moeten komen’ sloeg de plank niet ver mis. Zeker niet voor de mensen die de Bijlmer als wijk van Amsterdam niet kenden.

In 1992 hebben de raden van de gemeente Amsterdam en van het stadsdeel besloten tot een drastische reconstructie van de wijk. Een deel van de hoogbouw diende te wijken voor laagbouw, het beheer van de openbare ruimte diende aanzienlijk verbeterd te worden en door een proces van sociale vernieuwing moest de samenleving naar een hoger niveau getild worden. Gezamenlijk bestond de overtuiging dat de Bijlmer een kansarme wijk was, maar wel met een perspectiefvolle toekomst. Nu, in 2006, tekent het succes van de operatie zich af. Er zijn nog maar weinig mensen die de Bijlmer als eerste noemen als het gaat om de inventarisatie van aandachtsgebieden.

Het verbeterproces heeft over diverse sporen plaatsgevonden. Tijdens het proces is de aanpak op diverse momenten bijgesteld. Achteraf lijkt het op een masterplan. Het is echter schijn die in dat opzicht bedriegt. De gevolgde aanpak biedt goede handvatten om aandachtsgebieden elders aan te kunnen pakken.

In onderstaande schets ik eerst de situatie zoals deze rond 1990 in de Bijlmer zichtbaar was. Vervolgens behandel ik de diverse sporen die met elkaar tot het resultaat hebben geleid. Ik sluit af met een paar samenvattende conclusies.

Het vertrekpunt

Eind jaren tachtig werd Zuidoost overheerst door een aantal negatieve trends. De migratie was ernstig toegenomen. In sommige flats haalde de uitstroom het percentage van 40% of zelfs nog meer. Leegstand en overbevolking van flats vonden gelijktijdig plaats. De instroom werd vooral bepaald door mensen met weinig kansen op de arbeidsmarkt. Wie zich wat inkomsten betreft verbeterde bleef niet in de Bijlmer wonen, maar verhuisde zo snel als mogelijk. Almere was een geliefde nieuwe bestemming. Door dit proces verzwakte de toch al niet sterke sociale structuur. Omdat de Bijlmer in Nederland gold als een experiment, waren de ogen sterk op het gebied gericht. Overpubliciteit was daarom een belangrijk fenomeen. Het slechte nieuws werd graag uitvergroot. De combinatie van overbewoning en leegstand gaf een extra impuls aan de verslechtering van de woonomgeving.

Het drugsbeleid van de gemeente Amsterdam was (in de zeventiger jaren) gericht op een spreading van opvang. Overal in Amsterdam was verzet tegen opvang en gebruikersruimten, behalve in de Bijlmer. Bij station Gansenvoort werd als enige in Amsterdam een drugsopvang gerealiseerd. Door de goede metroverbinding werd dit al gauw ook voor drugsverslaafden ‘The place to be’. De metroverbinding kreeg in de volksmond de naam ‘Heroïne express’. Voor het bestuur van de Centrale stad – de

binnengemeentelijke decentralisatie was nog niet tot Zuidoost voortgeschreden – was Zuidoost een probleemcumulatiegebied, waar de problemen elders in de stad gemakkelijk naar verplaatst konden worden.

Toch lagen in het gebied van de Bijlmer ook goede kansen besloten. De infrastructuur kan bijna niet beter. Zowel per spoor als per weg is het gebied uitstekend bereikbaar. Het was daarom logisch dat het grenzend aan de Bijlmer – gelegen bedrijventerrein Amstel III zich voorspoedig ontwikkelde. De werkgelegenheid van Amstel III sloot echter slecht aan op het arbeidsaanbod uit de Bijlmer.

Een belangrijke kans vormde ook de multi-etnische samenleving van de Bijlmer. In de geschiedenis is vaker bewezen dat instroom van nieuwe groepen een impuls betekent voor modernisering en ontwikkeling. Binnen de context van de jaren tachtig kon deze kracht echter niet tot bloei komen.

Bij elkaar waren er in de Bijlmer dus een groot aantal bedreigingen. Daarnaast waren er ook kansen. Het was de uitdaging voor het inmiddels ingestelde en gekozen stadsdeelbestuur de kansen te benutten om de Bijlmer de sprong voorwaarts te laten maken die er in potentie inzat.

Het fysieke spoor

Het eerste spoor dat tot ontwikkeling werd gebracht om de neerwaartse beweging om te keren was de ingreep in de fysieke structuur.

Hoe interessant de stedenbouwkundige opzet van de Bijlmer voor de stedenbouwkundigen ook was, geconstateerd moet worden dat de opzet een eenzijdig woonmilieu tot gevolg heeft gehad. Voor de bevolkingsgroep waarvoor de Bijlmer was bedoeld – de Amsterdamse middenstand – is de Bijlmer nooit in voldoende mate aantrekkelijk geweest. Een eerste taak was om het woonmilieu meer divers te maken zodat binnen het gebied ook een wooncarrière mogelijk werd en de aantrekkelijkheid voor diverse woonwensen gerealiseerd konden worden. Dit betekende de sloop van een groot deel van de oorspronkelijke hoogbouw en de realisatie van een combinatie van laagbouw en midden hoogbouw.

De ontwikkeling van een tweede stadscentrum zal er toe bij moeten dragen dat de Bijlmer een eigen hart krijgt. Bij de ontwikkeling van de ‘oude’ Bijlmer was het de bedoeling dat de bewoners om zich te vermaken de voorzieningen van de Amsterdamse binnenstad op zouden zoeken. Het nieuwe stadscentrum is in een vergevorderd stadium van realisering en strekt zich over een kleine 2 kilometer uit van de Arena Boulevard via het winkelcentrum van de Amsterdamse Poort tot het Anton de Komplein.

De weginfrastructuur van de Bijlmer werd gekenmerkt door hoge dreven. Deze dreven vormden de fysieke scheiding van de verschillende woonblokken. De hoge dreven waren bedoeld voor een scheiding van weggebruik; het snelverkeer over de dreven en het langzame verkeer over een netwerk van fiets- en voetpaden. Op die manier werd de verkeersveiligheid gediend. Tegelijkertijd werd een onderlinge samenhang tussen de verschillende delen van de Bijlmer ontmoedigd. Door de weginfrastructuur terug te brengen op het maaiveld is een veel betere uitwisseling tussen de samenstellende

onderdelen van de Bijlmer gerealiseerd; overigens zonder de eigenheid van de buurten aan te tasten.

Door meer woningen terug te plaatsen dan er aanvankelijk waren (een terugbouwdoelstelling van 110%) is het draagvlak voor voorzieningen sterk verbeterd.

Het sociale spoor

Door de sociaal-economische positie van de bewoners van de Bijlmer hadden deze te maken met vormen van uitsluiting. Als bij de opgave van de NAW (naam, adres, woonplaats) bleek dat de betrokken bewoner van de Bijlmer was, dan was dat vaak voldoende reden om hem uit te sluiten van arbeid. Het werkloosheidspercentage in de Bijlmer behoorde tot de hoogste van Nederland. De bewoners van de Bijlmer hadden ook met andere vormen van uitsluiting te maken. Dienstverleners weigerden om hun diensten in de Bijlmer aan te bieden. De slechte beeldvorming was daar debet aan.

Door het stimuleren van werkgelegenheid die gebruik maakt van de sterkten uit de verschillende bevolkingsgroepen is een veelzijdige economie ontstaan. Door de diversiteit in woonmilieus zijn veel succesvolle bewoners, die eerder de Bijlmer verlieten weer teruggekeerd. De eerste jaren van deze eeuw is de werkloosheid in de Bijlmer sneller gedaald dan in andere delen van de stad.

De toegang tot de woonbuurten is in de meeste gevallen beperkt tot één ontsluitingsweg. Dit versterkt het gevoel van het 'weer thuis komen'. Uit onderzoeken blijkt dat de binding van de huidige bewoners aan hun buurt sterk is. Veel sterker dan bij de flats het geval was. De verhuisbeweging is tot ruim beneden de 10% teruggelopen. Een mix van koop en huurwoningen versterkt de buurtbinding.

Midden negentiger jaren is er vanuit de bewoners op een krachtige manier aan de poorten van het bestuur gerammeld. De uitsluiting van de etnische groepen had naar hun mening ook betrekking op hun deelname aan de politieke en bestuurlijke besluitvormingscircuits. Deze beweging – genoemd 'het zwart beraad' – heeft vervolgens succesvol toegang gekregen tot de maatschappelijke instellingen. Of zoals dat door het Zwart Beraad werd genoemd; er is sprake van aandeelhouderschap. De maatschappelijke groeperingen herkennen zich nu in de diversiteit van politiek en bestuur en kunnen daar ook vorm aan geven.

Het veiligheidsspoor

Zoals hierboven al werd opgemerkt is de Bijlmer eind jaren zeventig geconfronteerd geweest met een aanmerkelijke drugsproblematiek. De drugsgerelateerde criminaliteit was een belangrijke factor bij de negatieve beeldvorming.

In de eerste jaren van deze eeuw heeft het stadsdeel een interessant beleid ontwikkeld om de drugsproblematiek in de hand te krijgen. Het beleid wordt op een drietal onderdelen in evenwicht gebracht.

In de eerste plaats wordt gewerkt aan een evenwicht tussen repressie en zorg.

Er wordt van uitgegaan dat verslaving een met ziekte vergelijkbaar verschijnsel is. Voor de bestrijding van die ziekte moeten zorg en opvang geboden worden. Bij die zorg hoort ook dat een scheiding wordt aangebracht tussen de verslaafde en de criminele organisatie die hem helpt zijn verslaving (ziekte) te onderhouden. Het onder medisch toezicht verstrekken van verslavende middelen hoort daarom tot de aanpak. Deze methode blijkt succesvol te zijn.

Aan de andere kant wordt de drugsgelateerde criminaliteit bestreden. Deze drugsgelateerde criminaliteit betreft zowel de verwervingscriminaliteit (de criminaliteit die begaan wordt om de verslavende middelen te kunnen kopen) als de verstrekingscriminaliteit (de productie van en handel in verdovende middelen). Voor dit laatste worden zowel politieke als justitiële en bestuurlijke instrumenten ingezet.

Een tweede evenwicht betreft de aanpak in de Bijlmer en die in andere stadsdelen en omliggende gemeenten. Door het versterken van het beleid elders (zowel in de sfeer van zorg als repressie) moet voorkomen worden dat verslaafden van buiten de Bijlmer gebruik maken van de voorzieningen die in de Bijlmer zijn gerealiseerd. In deze visie werkt het stadsdeelbestuur van Amsterdam Zuidoost niet langer mee met het oplossen van de problematiek van de regio. Het afvalpuntje dat in de zeventiger jaren is ontstaan wordt gedicht.

Het laatste evenwicht betreft de verslaafden en hun omgeving. Terecht dat bewoners betrokken willen zijn bij de opvang van verslaafden in hun omgeving. Omdat de omgeving zelden enthousiast is over de realisering van dergelijke voorzieningen in hun woon- en leefomgeving wordt deze pas in een laat stadium bij de ontwikkeling betrokken. De lijn die nu is ingezet is dat samen met bewoners, organisaties en instellingen wordt gekeken naar de juiste opvang en de juiste maatvoering. Ook bij het beheer van gerealiseerde voorzieningen wordt de omgeving betrokken. De signalen dat dingen goed of niet goed gaan kunnen snel worden gehoord en noodzakelijke maatregelen kunnen snel worden genomen.

De gecombineerde aanpak van de drugsproblematiek zal er toe hebben bijgedragen dat de veiligheid in de Bijlmermeer – meer dan elders in de stad – is verbeterd.

Het culturele spoor

Kunst en cultuur vormen belangrijke ingangen om zekerheden en onzekerheden te uiten en te delen.

In de Bijlmer is een rijke schakering opgebouwd van mogelijkheden om zich in de eigen cultuur te uiten en dat te delen met anderen. Een belangrijke rol wordt daarbij vervuld door het Centrum van Beeldende Kunst met veel aandacht voor de kunst die in de Bijlmer wordt geproduceerd.

In het kader van de ruimtelijke vernieuwing wordt ook gewerkt aan wat genoemd wordt 'De straat van 1000 culturen.' Uiteindelijk zal deze straat van 1000 culturen moeten uitgroeien tot een lint door de Bijlmer, waar een diversiteit aan culturele uitingen te beleven valt.

Als laatste kent de Bijlmer een aantal evenementen. De belangrijkste daarvan is wel het Kwakoe festival. Dit festival is indertijd ontstaan als een voetbal evenement met daaromheen wat ander vertier. Inmiddels is het een grootschalige manifestatie, waar de verschillende etnische groepen elkaar ontmoeten gedurende ieder weekend van de zomervakantie. Niet alleen de bewoners van de Bijlmer treffen elkaar daar. Het festival trekt inmiddels bezoekers uit het hele land.

Het bestuurlijke spoor

De stadsdelen van Amsterdam zijn ingesteld om het beheer dichterbij de bewoners te brengen en daarmee doeltreffender te maken. Vanaf het begin van de negentiger jaren moest het stadsdeelbestuur zijn focus op ontwikkeling richten. Dit heeft geleid tot een drastische reorganisatie en inhoudelijke omvorming.

Bewonersparticipatie is niet alleen van belang bij beheer. Minstens zo belangrijk is bewonersparticipatie bij een vernieuwingsproces. Tal van nieuwe instrumenten werden ingezet die beter aansluiten bij de achtergronden van de diverse etnische groepen. Ook de eisen die aan de gekozen volksvertegenwoordiging worden gesteld moesten worden aangepast. Er diende een evenwicht te komen in het behartigen van de belangen van de eigen groep en de inpassing daarvan in de algemene beleidsontwikkeling. Steeds meer worden de volksvertegenwoordigers de bruggenhoofden tussen de verschillende groepen in het stadsdeel.

Tijdens de vernieuwingsoperatie blijken ook de taken en bevoegdheden van de stadsdeelorganisatie niet altijd meer even passend te zijn. Voor het oplossen van de beleidsvraagstukken dient nog een aanpassing plaats te vinden op de nieuwe taken van het stadsdeel. Lees: verdere overdracht van bevoegdheden van de centrale stad naar de deelgemeenten. Een differentiatie in taken en bevoegdheden kan daarbij worden overwogen. Dit is van belang voor bestuurlijk maatwerk.

Resultaten

Tegen het licht van de problemen, waar de Bijlmer eind jaren tachtig mee te maken had kan het volgende worden geconcludeerd:

- De uitstroom van bewoners is omgekeerd naar instroom.
- De leegstand is tot normale proporties teruggebracht.
- De stedelijke vernieuwing vordert gestaag en zal rond 2010 zijn afgerond.
- De kwaliteit van de woonomgeving is op een adequaat niveau gebracht.
- De werkloosheid is meer dan elders teruggebracht.

Deze bevindingen rechtvaardigen de conclusie dat de meersporenaanpak die begin jaren negentig is ingezet tot resultaat heeft geleid.

De groeiende kloof tussen bevolkingsgroepen

Leon Wecke

Als we de media moeten geloven heeft Nederland te kampen met een groeiende kloof tussen de diverse culturele, etnische en religieuze bevolkingsgroepen. Nu is het natuurlijk de vraag of we de media moeten geloven. In veel gevallen getuigt het van wijsheid om zulks niet te doen. Maar dat verhelpt niet de situatie dat velen, soms zelfs tegen beter weten in, dat toch doen. Een kloof is een door klieving ontstane, naar binnen toe smaller wordende opening in iets. Het gaat om een gaping: “Ik ben een koen kind dat niets weet van de kloof die ligt tussen dood en leven, schreef Van Ostaijen. Het gaat, zegt de Dikke van Dale om “een breuk in de betrekkingen van personen onderling of een algeheel uiteengaan of gescheiden zijn van meningen en standpunten”. En die kloof tussen minderheden is ook nog groeiend. Het gaat niet om een statisch iets, maar kennelijk om een proces dat vele fasen kent. De vraag is dan weer in welke fase die kloof of beter die diverse kloven tussen diverse groepen in de samenleving verkeert.

Als polemoloog heb ik mij met conflict bezig te houden. Ook zo’n begrip dat veelvuldig statisch wordt opgevat, maar ook een proces is met diverse fasen, waar je overigens weer verschillend over kan denken (ooit woonde ik een internationale conferentie van conflictologen bij, waar een conflict ontstond over de vraag wat een conflict is). Weliswaar bestaan er geen klovologen, maar over de vraag wat in dezen een kloof is, zo kan ik mij voorstellen, zijn verschillende opvattingen mogelijk.

Gesteld wordt dat groepen zich van elkaar vervreemden. Voorwaarde bij deze veronderstelling, of constatering, is wel dat zij er eerst één waren voordat de scheiding der geesten optrad. Je kunt niet iets uit elkaar laten vallen dat voordien ook geen geheel was. En wanneer het over de ‘kloof’ gaat, spreekt men ook vaak over radicalisering. U weet het is bijna een modewoord geworden en heeft per definitie een pejoratieve betekenis. Alhoewel, het is de vraag of radicalisering altijd fout is en of het ook hier geen proces betreft, dat onvermijdelijk is. De vraag is dan veeleer op welk niveau van het proces er iets aan gedaan moet worden, vooropgesteld dat zulks kan.

Prof. R.W. Meertens in het mede onder zijn redactie verschenen boek: “In iedereen schuilt een terrorist” illustreert het begrip radicalisering aan het – overigens aan anderen ontleende – voorbeeld van het gebouw van vijf verdiepingen: “Op de begane grond leven miljoenen mensen die op allerlei gebied onrecht wordt aangedaan, die zich achtergesteld voelen en daar woedend over zijn. Sommigen klimmen naar de eerste verdieping op zoek naar meer gerechtigheid. Vinden ze dat daar niet dan klimt men vol wrok naar de tweede verdieping, waar onder meer leidersfiguren hen de oorzaken van hun woede aanwijzen. De meesten zullen niet naar die lieden luisteren. Die dat wel doen lopen door naar de derde verdieping, waar zij sekten binnen treden met alle gevolgen van dien, onder meer het verder radicaliseren, waartoe zij zich naar de vierde verdieping begeven. Daar wordt het beeld van de vijand steeds sterker zodanig dat er geen houden aan is en men naar de vijfde verdieping gaat, de verdieping van het werkelijk plegen van aanslagen”. Wat kan de overheid doen? Een probleem hierbij is dat de politiek veelal geneigd is tot actie over

te gaan, wanneer zij daartoe de tijd rijp acht en politieke bereidheid tot ingrijpen kan soms pas blijken, zo weten polemologen, nadat de genocide heeft plaats gehad.

Klopt het beeld dat we van onze maatschappij hebben met zijn groeiende etnische, religieuze en culturele kloven? Mensen zijn beperkte wezens en moeten zich behelpen met beelden van de werkelijkheid, die je via ouders, opvoeding, bedrijf, onderwijs, religie, media, radio, televisie, krant, de Telegraaf wat niet te hopen is, zijn aangeleverd. En veel van die beelden, duurzame opvattingen, ook vooroordelen, clichés, stereotypen hebben gemeen dat ze de werkelijkheid onvolledig, vertekend en soms met fantasiebeelden aangevuld weergeven. Het probleem is echter dat we onze situatie veelal met behulp van die gevestigde beelden definiëren. “If men define situations as real, they are real in their consequences”, aldus het bekende Thomas Theorema. Als ik denk dat iets zus of zo is, zal ik ook navenant handelen.

Een voorbeeld in de kantlijn. Onlangs begaf ik mij in gezelschap van een hoogleraar communicatiewetenschap van Den Haag naar Nijmegen en zulks via de NS. In onze wagon zat een Duits echtpaar met drie kinderen benevens een grote hoeveelheid bagage. Ter hoogte van Ede vroeg de Duitser of deze trein naar Oberhausen ging. Wij moesten naar Nijmegen en antwoordden dat de trein naar Nijmegen op weg was. In Arnhem haastte het echtpaar, de dikke man, zijn eveneens dikke vrouw en drie kinderen met al hun bagage zich uit de trein. Nadat de trein zich in beweging had gezet vonden wij na geruime tijd dat het wel erg lang duurde voordat Nijmegen in zicht kwam. Wij zaten inderdaad in de trein naar Oberhausen.

Als polemoloog moet je je tegenwoordig met terrorisme bezig houden. We geven in Nijmegen dan ook een cursus over terrorisme. Niet dat we terroristen opleiden – die leerscholen staan elders. We proberen met name de studenten te confronteren met beeld en werkelijkheid van het wereldterrorisme, dat elders hier in een werkgroep aan de orde is. De meerderheid van de Nederlanders zijn bang of enigszins bang voor terroristische aanslagen en wantrouwen de Islam. Een van de vele mythes over het catastrofale terrorisme is dat het de ergste bedreiging is, die de mensheid ooit is overkomen, terwijl de kans dat u zich in het verkeer te pletter rijdt, laten we zeggen 2 x 500 0000 keer groter is dan dat u ooit een vinger tussen de deur krijgt als gevolg van een wereldterroristische aanslag in Nederland. Om van jaarlijkse tientallen miljoenen slachtoffers van andere dreigingen: honger, ziekte, armoede en milieuvervuiling maar te zwijgen. Wijd verbreid is de gedachte dat de Islam oorzaak van terrorisme is, terwijl een eerstejaars polemologie u kan uitleggen dat religie, en met name ook de Islam, geen oorzaak maar slechts een rechtvaardiging van terroristische daden kan inhouden zoals ook andere religies het grote geweld legitimatie verschaften en verschaffen.

Hoe moeten we een halt toeroepen aan de mensen, die zich van de begane grond naar de eerste verdieping op weg naar verdere radicalisering begeven? Er zijn natuurlijk al een reeks goede antwoorden op die vraag: een eind maken aan ongelijke kansen op de arbeidsmarkt en in het onderwijs, een eind maken aan werkloosheid, aan uitsluiting en aan discriminatie. Welke barrières voor integratie zijn met onze eigen cultuur gegeven. En wat cultuur is laat ik maar even zitten.

Kunnen we de westerlingen onder ons uitleggen hoezeer de Islam als vluchtheuvel moest dienen voor het eindresultaat van de dekolonisatie van moslimlanden, die zoals u weet, met politiestaten is geëindigd? De Islam die zoveel meer sociale rechtvaardigheid in het vaandel heeft dan zelfs het christendom, werd de enige vrijplaats voor de ontevreden. En wat kunnen we leren uit het verleden: de overbrugging van de kloof tussen katholieken en protestanten, die onze cultuur indertijd mede kenmerkte. Ons eigen verleden biedt meer inzicht in de hier te bespreken problematiek dan velen van ons lief is. Overigens, er zijn problemen waar op dit moment geen oplossing voor is. Hooguit kan dan gewerkt worden aan voorwaarden, waardoor op den duur een regeling mogelijk wordt, waaruit op nog langer termijn uiteindelijk een oplossing geboren kan worden.

Verplichte inburgering voor alle etnische minderheden

Jeanine Klaver en Arend Odé

De ambitie om de boel bij elkaar te houden, heeft in Nederland al gauw betrekking op de gebrekkige integratie van etnische minderheden. Deze groepen nemen volgens velen onvoldoende deel aan de Nederlandse samenleving, met als gevolg een toenemende verwijdering in zowel sociale als culturele en ideologische zin. Het antwoord van de overheid hierop is een algemene verplichting voor allochtonen om in te burgeren. Op deze wijze moet de basis worden gelegd voor een voorspoedige integratie in de Nederlandse samenleving.

In deze bijdrage zal het inburgeringsbeleid nader worden toegelicht. Ingegaan zal worden op de inhoud en opbrengsten van de huidige taal- en oriëntatiecursussen. Daaropvolgend zal een korte bespiegeling over het aanstaande inburgeringsstelsel worden gegeven. De vraag is dan of het toekomstige integratiebeleid de boel beter bij elkaar zal houden.

Opbrengsten van het huidige Minderhedenbeleid

Het is niet eenvoudig om de opbrengsten van het gevoerde integratiebeleid in ‘harde valuta’ uit te drukken. Onbeantwoord blijft immers de vraag wat er met de positie van etnische minderheden zou zijn gebeurd, in geval er geen beleid was geweest. In dit verband is ook de studie van Koopmans interessant²³. Hierin werd geconcludeerd dat migranten in Duitsland beter af zijn dan in Nederland, niettegenstaande het veel intensievere minderhedenbeleid alhier. Volgens de auteur heeft het Nederlandse minderhedenbeleid niet kunnen voorkomen dat migranten zich gesteld zien voor een hoge voortijdige schooluitval, een omvangrijke werkloosheid en een hoge criminaliteit.

Zo beschouwd heeft het gevoerde beleid geen structurele effecten opgeleverd. Etnische minderheden bevinden zich in meerderheid nog altijd in een grote achterstandspositie, getuige ook de hoge werkloosheid van dit moment. Mede om deze reden heeft de overheid tal van specifieke maatregelen – waaronder de Wet SAMEN, een aantal convenanten met het bedrijfsleven en de mogelijkheid van gesubsidieerde arbeid – gedurende de afgelopen jaren afgeschaft²⁴.

Wel zijn voor het specifieke achterstandsbeleid de verplichte taal- en oriëntatiecursussen in de plaats gekomen. Nederland kent momenteel een verplichte inburgering voor alle nieuwkomers die in ons land voor langere tijd willen verblijven. Zij die hier al langer wonen (de oudkomers) kunnen op vrijwillige basis inburgeren. Gemeenten spelen bij het aanbod van cursussen een centrale rol. Zij kopen de cursussen voor de inburgeraars in en dragen zorg voor de voortgang van de deelnemers.

²³ R. Koopmans, ‘Zachte heelmeesters. Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert’, in: *Migrantenstudies*, 2002 (18): 87-92.

²⁴ J. Klaver, J. Mevissen en A. Odé, *Etnische minderheden op de arbeidsmarkt. Beelden en feiten, belemmeringen en oplossingen. Eindrapport*. Amsterdam, 2005.

De resultaten van het huidige inburgeringsbeleid zijn bescheiden van aard. Er worden weliswaar veel inburgeraars bereikt, maar van een noemenswaardige voortgang in de kennisontwikkeling van deze groep is geen sprake geweest. Binnen de inburgeringstermijn weet slechts een minderheid een niveau te bereiken dat mogelijkheden biedt om maatschappelijk zelfredzaam te zijn.²⁵ Overigens is de omvang van de inburgering (gemiddeld zo'n 600 uren) te beperkt voor een aanzienlijke vooruitgang in de kennis van het Nederlands. Dit geldt eens te meer voor de overgrote meerderheid van cursisten die in het land van herkomst ten hoogste basisonderwijs heeft genoten. Het leervermogen van veel participanten is dan ook beperkt.

Contouren van het nieuwe inburgeringsstelsel

Om aan de tekortkomingen van het huidige stelsel tegemoet te komen, wordt momenteel het inburgeringstelsel in Nederland drastisch herzien. De huidige Wet inburgering nieuwkomers en de diverse Oudkomersregelingen worden vervangen door een nieuwe Wet Inburgering. De invoering van deze wet is voorzien per 1 juli 2006.

Binnen het toekomstige stelsel worden alle vreemdelingen geacht in te burgeren. Dit geldt dus niet alleen voor de nieuwkomers, zoals onder de huidige wetgeving, maar ook voor de bijna 500.000 oudkomers. Tevens is in de nieuwe wetgeving de inburgeraar zelf verantwoordelijk voor zijn inburgering. Onder het huidige stelsel geldt dat de gemeente de inburgeraar een aanbod doet. Alleen ten aanzien van sommige groepen (vooral oudkomers met een arbeidsplicht en opvoedende allochtone vrouwen) blijven gemeenten ook in de toekomst actief betrokken bij de inburgering.

Daarnaast is in 2006 het inburgeringsstelsel uitgebreid met de Wet Inburgering Buitenland. Vreemdelingen die in het kader van gezinshereniging of -vorming naar Nederland willen komen, moeten voor hun komst een basisexamen in het buitenland afleggen. Bovendien vormt het behalen van dit basisexamen een voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Voor asielzoekers geldt deze vereiste overigens niet.

Het nieuwe stelsel kritisch bekeken

Ten aanzien van het nieuwe stelsel kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij het aspect de eigen verantwoordelijkheid, de mogelijkheden om maatwerk te bieden en het risico op inburgeren in eigen kring. We lichten deze aspecten achtereenvolgens toe:

De kern van het nieuwe stelsel betreft de eigen verantwoordelijkheid. In het bijzonder zullen gezinsvormers en -herenigers die nu nog niet in Nederland verblijven geheel op eigen kracht moeten inburgeren. Zij moeten zelf een cursus zoeken en deze vervolgens ook financieren. De vraag is echter of deze groep hiertoe ook in staat kunnen worden geacht. Over het algemeen gaat het namelijk om mensen zonder langdurige onderwijservaring. Het ontbreken van enige ondersteuning door de overheid zou er wel eens toe kunnen leiden dat velen de inburgeringsplicht nooit zullen kunnen realiseren. Binnen het huidige inburgeringsstelsel is altijd en door velen met nadruk gehamerd op de

²⁵ A. van Rijn, en A. Zorlu, 'Jongeren en criminaliteit', in: Sociaal en Cultureel Planbureau, *Jaarrapport Integratie*, Den Haag, 2005.

noodzaak van meer differentiatie en maatwerk. De overheid verwacht dat een vrije markt in de toekomst zal leiden tot een fijnmaziger aanbod van taalcursussen. Of dit maatwerk ook daadwerkelijk gestalte zal krijgen, is echter allerm minst zeker. De nieuwkomers zullen immers vooral gericht zijn op het zo snel als mogelijk halen van het examen. De verwachting is dan ook dat de markt hierop zal inspelen en zich niet zal richten op het aanbod van meer langdurige en gecombineerde trajecten. Tot slot bestaat er een risico dat inburgeren vooral in eigen kring zal geschieden, bijvoorbeeld via zelforganisaties of religieuze instellingen. Het is namelijk verre van zeker dat inburgeraars voldoende kennis en mogelijkheden zullen hebben om daadwerkelijk een weloverwogen keuze voor een specifieke aanbieder te kunnen maken. De verleiding om ' dicht bij huis ' een cursus te volgen, lijkt dan erg groot. Een dergelijke keuze voorkomt echter dat migranten bij het leren van de taal ook de Nederlandse samenleving beter leren kennen.

Ten aanzien van het nieuwe stelsel zijn ook een aantal pluspunten te benoemen. Eén van die aspecten betreft de verplichte inburgering. Uit de ervaringen met de oudkomestrajecten is gebleken dat de vrijwilligheid van de deelname aan inburgeringstrajecten niet altijd gunstig is voor de resultaten. Verwacht mag worden dat het verplichte karakter zal leiden tot een hogere deelname en een geringere uitval. Positief is ook dat er in het nieuwe stelsel een algemeen geldend taalniveau wordt vastgesteld dat iedere inburgeraar dient te behalen. In het huidige stelsel worden geen eisen gesteld aan het te behalen niveau. De voorgestelde resultaatsverplichting zal ertoe bijdragen dat iedere inburgeraar tenminste een vastgesteld minimumniveau behaalt. Ook worden binnen het nieuwe stelsel gemeenten geacht voor sommige groepen een speciale voorziening te treffen. Het gaat om arbeidsplichtige oudkomers die een uitkering genieten, oudkomers met een opvoedende taak en de groep van geestelijke bedienaren. Indien gemeenten erin slagen om voor deze groepen een geïntegreerd traject aan te bieden, is dit in het voordeel van zowel de integratie als participatie van deze vreemdelingen.

Tot besluit

Het toekomstige inburgeringsbeleid draagt zowel kansen als bedreigingen in zich. De vraag of hiermee de boel beter bij elkaar wordt gehouden, kan echter niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Voor sommigen, zoals de oudkomers die kunnen rekenen op gemeentelijke steun, lijkt dit wel het geval. Voor anderen, zoals de gezinsvormers die de stap nog naar Nederland moeten zetten, lijkt dit echter niet van toepassing. Niet in de laatste plaats past de opmerking dat degenen met al te hooggespannen verwachtingen van het nieuwe stelsel, wel eens bedrogen uit kunnen komen. Ook in de toekomst vormt de inburgering slechts een eerste stapje in een langdurig integratieproces. Het grote werk begint pas daarna en kan ook allerm minst eenzijdig op het bordje van de migranten worden gelegd.

De interreligieuze dialoog

Martinus Muskens

September jongstleden plaatste de Deense krant Jyllands Posten enkele cartoons van Mohammed. Zij brachten de profeet in verband met het wereldwijde terrorisme. De gevolgen zijn bekend. Enige maanden na de plaatsing ging er een golf van verontwaardiging door de Islamitische wereld, in sommige landen gemanipuleerd door de overheden, die er belang bij hebben anti-westerse gevoelens aan te wakkeren. Veel moslims zijn echter oprecht geschokt en keren zich hierdoor af van de westerse wereld. Deense en Noorse vlaggen worden vertrapt. In de Arabische wereld is het lopen over de vlag van een ander land de grootst mogelijke uiting van minachting. Het feit dat zowel op de Deense als op de Noorse vlag een kruis staat afgebeeld, doet vermoeden dat er behalve anti-westerse gevoelens, ook anti-christelijke gevoelens in het spel zijn. In Islamitische landen begrijpen ze niet dat een regering de plaatsing van deze cartoons niet verbiedt en de makers ervan niet bestraft. De westerse concepten van vrijheid van meningsuiting en persvrijheid zijn in hun wereld onbekend. Dit geldt niet alleen voor moslims uit de Arabische wereld. Ik herinner me dat een paar jaar geleden een medewerker van het bisdom thuis van een vriend enige spotprenten van premier Balkenende ontving. Op dat moment was er een Irakees christelijk vluchtelingenechtpaar in huis. Zij stonden verbaasd over de vermetelheid van deze vriend en vroegen zich af of de maker ervan en de vriend niet in de gevangenis zouden belanden.

Voor veel Europeanen daarentegen hebben waarden als de vrijheid van meningsuiting de betekenis van een volwaardige levensbeschouwing. Deze seculiere religie telt ook zijn martelaren. Veel Nederlanders herdachten op 2 november, het feest van Allerzielen, niet hun eigen doden maar Theo van Gogh, in hun ogen de kampioen van het vrije woord. Toen in verschillende Islamitische landen de Deense vlag verbrand werd riep de liberale parlementariër Hans van Baalen in de Kamer: “Wij zijn allen Denen.” Europa ziet zichzelf primair als de erfgenaam van de verlichting. Deze stroming brak met alle tradities en stelde de kracht van de rede centraal. De rede is zichzelf voldoende: wie haar bezit en zonder vooroordelen gebruikt, vergist zich nooit: “Neque decipitur ratio, neque decipit unquam” (De rede wordt niet bedrogen noch bedriegt ooit zelf) luidde de slogan van deze filosofische stroming. Sommige verlichtingsfilosofen waren antireligieus en zagen religie als hinderpaal op weg naar de totale bevrijding. Religieuze tradities werden sterk bekritiseerd en zelfs bespot. Verlichte denkers als Voltaire namen stelling tegen de bevoorrechte positie van de godsdienst. Het eerste deel van de klassieke studie van Paul Hazard over het Europese denken in de achttiende eeuw draagt dan ook als titel: “Het proces tegen het christendom.” In samenhang met het vertrouwen op de menselijke rede groeide ook het geloof in de techniek. De natuurwetenschappen ontwikkelden zich snel, al keerden niet alle natuurwetenschappers zich tegen het christelijk geloof. Toch neemt voor veel welvarende West-Europeanen de verlichtingsfilosofie de plaats in van het christendom. Daarom ontbreekt het christendom dan ook in de pre-ambule van de Europese grondwet waar de verlichting wel genoemd wordt als een constituerend element van de Europese beschaving. Religies worden geassocieerd met godsdienstoorlogen, gewetensdwang en knevelarij. Wanneer zij echter de grenzen van land en continent

overschrijden, ontdekken zij alras dat buiten de grenzen van West-Europa religie een belangrijke en in kracht toenemende factor is. Dit geldt niet alleen voor de Islamitische wereld maar ook voor landen in Oost-Europa (bijvoorbeeld Polen en Slowakije) en de landen van Azië met hun vitale religieuze tradities. De erfgenamen van de Verlichting moeten tegelijkertijd constateren dat hun eigen continent in een crisis verkeert. De beklemtoning van de individuele vrijheidsrechten eist zijn tol. De individualisering ondermijnt de samenhang binnen onze maatschappij.

Instituten als vakbonden, politieke partijen, kerkgemeenschappen en het gezin, die bindende elementen binnen de moderne samenleving waren en zijn, worden in hun bestaan bedreigd. Doordat kinderen als een bedreiging van de individuele vrijheid worden gezien, dreigt een demografische implosie. De kosten van de vergrijzing nemen toe. De groeiende economieën van Azië nopen de Europeaan om harder te werken, niet allereerst voor zichzelf, maar vooral om essentiële voorzieningen als de zorg te waarborgen. Hij of zij heeft het hier moeilijk mee. De leisure-society, zoals die zich in de afgelopen decennia ontwikkelde, heeft de verlichte Europeaan verwend. De geestelijke spankracht is verminderd. De opgaven waarvoor het continent staat, nemen toe. De vraag rijst of Europa nog over krachtbronnen beschikt die het Avondland helpen te overleven of dat het einde van de Europese beschaving nabij is.

Paus Benedictus XVI heeft hierover enige waardevolle gedachten geformuleerd. Hij vraagt zich af of de triomferende en over de hele wereld verbreide civilisatie van de techniek en de commercie de Europese cultuur is. Hij zegt over de Europese cultuur: “Of is die niet veel meer post-Europees, geboren uit het einde van de oude Europese cultuur? Ik zie daarin een paradoxale samenloop: met de zege van de post-Europese technisch-seculiere wereld en met de universalisering van haar levenspatroon en haar denkwijze heeft de Europese cultuur haar eindpunt bereikt en is eigenlijk al verdwenen. Nu is het uur aangebroken, zo vervolgt hij, van de waardensystemen van andere werelden- van het precolumbiaanse Amerika, van de Islam en van de Aziatische mystiek.” Als resultaat zien we in India de Ashrams waar de Hindoeïstische en de christelijke spiritualiteit elkaar vinden. Als resultaat zien we steeds meer publicaties die in de christelijke meditatie de wijsheid van de Veda's, Upanishaden en de Bhagavadgita integreren, zoals die van Bede Griffith, John Martin, Anthony de Mello en Francis Acharya.

Romano Guardini, die als eerste Europeaan in 1962 in ons land de Erasmusprijs in uitgereikt heeft gekregen, schreef al in 1937 het volgende over het Boeddhisme: “Hoe is het met Boeddha? Laten wij ter zijde laten waar hij tot God leidt en waar van Hem weg. Beschouwen wij hem slechts in de vorm en de eisen van zijn meesterschap, dan zullen wij zijn wezen wel het best kunnen uitdrukken met de naam, die hij voor zichzelf heeft opgeëist: ‘de ontwaakte’. Hij is ervan overtuigd de wetten van het overal heersende bedrog te hebben ontdekt; slechts de zeer verhevene was daartoe in staat. Deze wetten liggen nu voor allen open. Dat dit het geval was, was Boeddha's werk. Hij heeft dit werk tot het einde toe volvoerd en juist daarin zichzelf voltooid. Wanneer hij sterft staan zijn leerlingen om hem heen, gedeeltelijk reeds met zijn diepste inzichten vertrouwd. Nog eenmaal doorloopt hij in een laatste inspanning alle trappen der meditatie; nog eenmaal wordt hij zich bewust van de grote macht, die hij over het leven heeft, en in het ogenblik

dat hij voor het goede houdt, verbreekt hij de verbindingen die hem aan dit leven vasthouden: 'Niets is meer.' De leerlingen zijn zich ervan bewust, dat zich hier een groot mysterie heeft voltold.

Benedictus XVI vergelijkt in dit verband Europa met het afstervende Romeinse Rijk in de vijfde eeuw dat als groot historisch raamwerk nog functioneerde maar feitelijk zijn levenskracht verloren had. Hij onderscheidt twee tegenstrijdige opvattingen over de toekomst van ons continent. De ene is van Oswald Spengler. Hij constateert in elke beschaving een cyclus van opgaan, blinken en verzinken. Hij illustreert dit met grote voorbeelden uit de cultuurgeschiedenis. Hij meent dat Europa bezig is te verzinken. Deze biologistische zienswijze heeft tijdens het interbellum vooral in katholieke landen vurige bestrijders gevonden. Benedictus XVI volgt de lijn van deze bestrijders en opteert voor de diagnose van een andere cultuurhistoricus, de diplomaat Arnold Toynbee. Toynbee maakt het verschil tussen de materieel-technische vooruitgang enerzijds en de werkelijke vooruitgang die hij vergeestelijking noemt. Hij geeft toe dat het Avondland zich in een crisis bevindt waarvan de oorzaak gelegen is in het wegglijden van de religie naar de cultus van de techniek, de natie en het militarisme. Hij duidt deze crisis niet als secularisatie maar als "secularisme". Wanneer men de diagnose kent, kan men op zoek gaan naar de genezing. Volgens Toynbee ligt deze in de invoering van het religieuze element. Voor Europa is dat "datgene wat van het Christendom van het Avondland" is overgebleven. Paus Benedictus vertrouwt in dit opzicht op de kracht van creatieve minderheden en boven de middelmaat uitstekende persoonlijkheden. Dit zijn mensen die we in onze katholieke traditie als heiligen beschouwen.

Deze creatieve mensen kunnen de plausibiliteit van religie voor hun tijdgenoten zichtbaar maken. Veel Europeanen zijn geboeid door moderne "heiligen" als Moeder Teresa van Calcutta en Roger Schütz, de stichter van broedergemeenschap in Taizé. Door hun godsdienstige levenshouding wisten zij grenzen tussen sociale en godsdienstige groepen te doorbreken. Dit neemt niet weg dat religieuze groeperingen verworvenheden van de Verlichting kritisch moeten evalueren en doordenken. De geschiedenis van de katholieke Kerk leert dat dit niet eenvoudig is. In de jaren dertig van de negentiende eeuw probeerde de Franse schrijver en priester Lamennais de kloof tussen katholicisme en het aan het verlichtingsdenken ontsproten liberalisme te overbruggen. Paus Gregorius XVI veroordeelde in de encyciek *Mirari Vos* (1832) de moderne vrijheden. Deze angst voor het liberalisme werd mede ingegeven door het feit dat veel liberale politici de godsdienst uit het openbare leven wilden verbannen. Zijn opvolger Pius IX noemde in *Quanta cura* (1864) de vrijheid van geweten en godsdienst waanzinnig omdat deze naar de ondergang voerde. Nederlandse katholieken waardeerden ook toen de verworvenheden van de verlichting anders. Het was voor hen een moment van bevrijding dat in 1795 de Fransen kwamen en de Nationale Vergadering van de Bataafse Republiek in 1796 bepaalde dat 'geen bevoorrechte noch heerschende kerk in Nederland meer kan of zal geduld worden'. De katholieken profiteerden van deze vrijheid en werkten nauw samen met de liberalen. De meeste katholieken stelden zich, aldus Manning naast de liberalen. Burgemeester Lambertus Dominicus Storm, van 1834 tot zijn dood in 1859 bewoner van het huidige bisschopshuis in Breda, was geen uitzondering. Hij was overtuigd van de zedelijke kracht van het liberalisme. Hij behoorde tot de zogenaamde negenmannen, die samen met

Thorbecke de grondwet van 1848 heeft opgesteld. In deze grondwet werd de vrijheid van godsdienst geregeld. Op basis hiervan kon de katholieke Kerk, vrij van overheidsbemoeienis, zich ontplooien. Storm behoorde bij die groep vooraanstaande katholieken, die bij Pius IX een verzoek indiende om de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland te herstellen. Zo waren de Nederlandse katholieken al snel vertrouwd met de voordelen van de godsdienstvrijheid. Op grond hiervan konden zij samenleven met het protestantse volksdeel en later zelfs samenwerken. Binnen de wereldkerk bleef het principe van godsdienstvrijheid lang omstreden. Zo konden protestanten in Spanje hun geloof niet in vrijheid belijden. Pas in de documenten van het Tweede Vaticaans Concilie (1962-1965) kreeg de godsdienstvrijheid haar plaats. In de Verklaring Dignitatis humanae (Van de waardigheid van de menselijke persoon) verklaart de Kerk definitief dat de menselijke persoon recht heeft op godsdienstvrijheid. Dit document is mede tot stand gekomen door toedoen van kardinaal Willebrands, één van de grootste Nederlanders uit de recente geschiedenis. Deze West-Friese priester heeft het mogelijk gemaakt dat de protestanten in Spanje hun geloof in het openbaar kunnen beleven. Sinds dit concilie staat de waardigheid van de mens in het hart van de katholieke sociale actie. Tot dusverre hebben alle pausen deze lijn consequent doorgezet. De Kerk zoekt de dialoog met andere stromingen om tot een vreedzaam samenleven te komen. Het is opmerkelijk dat Benedictus XVI in zijn recente encycliek *Deus caritas est* uitdrukkelijk stelt dat de in de praktijk gebrachte naastenliefde geen middel mag zijn voor proselitisme. De liefde is om niet. Wie in de naam van de Kerk liefdadigheid beoefent, schrijft hij, zal nooit proberen de ander het geloof van de Kerk op te dringen. De waardigheid van de mens vormt voor de Kerk dan ook de kern van een universele ethiek.

De wereld wordt een dorp. We hebben al een global economy, we streven naar een global security, we moeten komen tot een global dialogue. Dit wordt des te urgenter als wij volgens vele deskundigen over 18 jaar in het post-olietijdperk aankomen. Aanhangers van andere godsdiensten wonen in onze eigen omgeving. Via moderne communicatietechnologieën zijn mensen binnen de hele wereld met elkaar verbonden. Dit leert ons de affaire rond de Deense spotprenten. We kunnen enkel met elkaar samenleven als we elkaar respecteren. Van ons vraagt dit een verantwoorde omgang met onze vrijheid. Dit wist de apostel Paulus al. Hij riep de Christenen van de landstreek Galatië (de omgeving van het huidige Ankara) al op om hun vrijheid niet te gebruiken als voorwendsel voor de zelfzucht maar om elkaar te dienen door de liefde (Gal. 5,13). De vrijheid van meningsuiting is geen vrijheid om te kwetsen maar moet gebruikt worden om respectvol met elkaar in dialoog te gaan. Binnen onze samenleving doen zich concreet spanningen voor tussen moslims en christenen. Dialoog is dan ook noodzakelijk. In deze dialoog moeten we elkaar de nieren durven proeven. Zo kunnen we aan Islamiëten vragen hoe zij in hun traditie omgaan met geweld, de positie van de vrouw en de godsdienstvrijheid. Anderzijds kunnen Islamiëten ook ons wijzen op verborgen waarden in onze traditie en tekortkomingen in onze eigen beschaving. Zo helpen zij ons betere mensen en betere christenen te worden. Het is echter mijn diepe overtuiging dat ook de Islam zal moeten leren om te gaan met de positieve verworvenheden van de Europese beschaving als de vrijheid van godsdienst en meningsuiting. De dialoog tussen christenen en Islamiëten zal geen toekomst hebben zolang als in Saoedi-Arabië geen

kerken gebouwd kunnen worden. In dit land wonen honderdduizenden christenen uit de Philippijnen en India als gastarbeider.

Deze vernieuwing kan enkel uit de Islam zelf komen. Ik hoop dat Islamitische filosofen, theologen en historici in de bronnen van hun eigen godsdienst op zoek zullen gaan naar een fundament voor de godsdienstvrijheid. Van de Nederlandse overheid zal hierin terughoudendheid betracht moeten worden. Wanneer zij teveel tracht de Islamitische gemeenschap in westerse zin te beïnvloeden is de kans groot dat verhoudingen verharden. Wanneer jongeren zich niet meer thuis voelen in de westerse samenleving, zullen zij niet meer luisteren naar in Nederland geschoolde imams. Zij zullen via internet voor hun oriëntatie te rade gaan bij fundamentalistische imams uit de Arabische wereld. Zij vertegenwoordigen in hun ogen immers de ware Islam. De overheid zal een beleid moeten voeren waardoor zij daadwerkelijk kunnen participeren in de westerse samenleving. Als zij zowel Islamiet als Nederlander kunnen zijn leren zij wellicht de waarde van godsdienstvrijheid, respect en tolerantie kennen. Hopelijk komt zo een samenleving tot stand waarin, met inachtneming van gezamenlijke waarden, christenen, moslims, aanhangers van anderen religies en ongelovigen samen leven. Kerken willen zeker een bondgenoot zijn op weg naar deze maatschappij.

Personalia

Youri Albrecht is journalist bij Vrij Nederland

Frank Ankersmit is als hoogleraar Intellectuele en Theoretische Geschiedenis verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Jan Peter Balkenende is minister-president van Nederland.

Lourens Burgers is Programmamanager SGB0.

Job Cohen is burgemeester van Amsterdam.

Erik Gerritsen is gemeentesecretaris van de gemeente Amsterdam.

Anthony Giddens is hoogleraar Sociologie aan de London School of Economics en Cambridge University en is daarnaast lid van het Hogerhuis van het Verenigd Koninkrijk.

Auke van der Goot is senior beleidsmedewerker bij de afdeling Binnenlands Bestuur en Europa van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Maarten Hajer is hoogleraar Bestuur en Beleid aan de Universiteit van Amsterdam.

Frank Hendriks is hoogleraar Vergelijkende Bestuurskunde aan de Universiteit van Tilburg.

Dave Huitema is senior bestuurskundig onderzoeker aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Daarnaast was hij mede-organisator van het Festival der Bestuurskunde 3.0.

Jeanine Klaver is onderzoeksmanager bij Regioplan Beleidsonderzoek.

Ron Lavrijsen is beleidsmedewerker bij de gemeente Heeze-Leende.

Sander Meijerink is werkzaam als universitair docent aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Daarnaast is hij bestuurslid van de Vereniging voor Bestuurskunde en tevens mede-organisator van het Festival der Bestuurskunde 3.0.

Martinus Muskens is bisschop van het bisdom Breda.

Nico Nelissen is emeritus hoogleraar Bestuurskunde van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Arend Odé is afdelingsmanager bij Regioplan Beleidsonderzoek.

Jasper Ragetlie is werkzaam als raadsgriffier voor de gemeente Deurne. Daarnaast is hij bestuurslid van de Vereniging voor Bestuurskunde en tevens mede-organisator van het Festival der Bestuurskunde 3.0.

Boudewijn Steur is secretaris van de Vereniging voor Bestuurskunde en tevens mede-organisator van het Festival der Bestuurskunde 3.0.

Leon Wecke is polemoloog en is als senior docent verbonden aan het Centrum voor Conflict-Analyse en Management (CICAM) van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Henk Wesseling is gemeentesecretaris van de gemeente Dordrecht. Daarnaast is hij vice-voorzitter van de Vereniging voor Bestuurskunde.

Stavros Zouridis is directeur algemene justitiële strategie bij het Ministerie van Justitie en als universitair hoofddocent Bestuurskunde verbonden aan de Universiteit van Tilburg.

Dankwoord

Het Festival der Bestuurskunde 3.0 werd mede mogelijk gemaakt door Gemeente Amsterdam, de Bank Nederlandse Gemeenten, Deloitte, Ingenieurs- en adviesbureau DHV, Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Sargas, het Programma Andere Overheid, het Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en het Interprovinciaal Overleg. De organisatie is erkentelijk voor hun bijdragen. De organisatie dankt verder alle sprekers en bezoekers van Festival der Bestuurskunde 3.0 voor hun bijdragen.